



**EUROPÄISCHE KOMMISSION**  
EUROPÄISCHES AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG (OLAF)

Direktion D: Politikbereich  
Referat D.2: Betrugsprävention, Berichterstattung und Analyse

Ref.: Ares(2017) 6254403 – 20.12.2017

## **Betrug im öffentlichen Auftragswesen**

### ***Eine Sammlung von Red Flags und bewährten Verfahren***

Entwickelt von einer Arbeitsgruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten, geleitet und koordiniert vom Referat für Betrugsprävention, Berichterstattung und Analyse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

#### **HAFTUNGSAUSSCHLUSS:**

*Dieses Arbeitspapier wurde von einer Gruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten mit Unterstützung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) erstellt. Es soll das Problem des Betrugs im öffentlichen Auftragswesen untersuchen und die Mitgliedstaaten bei der Früherkennung durch eine Reihe von Red Flags und bewährten Verfahren unterstützen. **Dieses Dokument ist für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht bindend**; es lässt die nationalen Rechtsvorschriften unberührt. Das Handbuch ist unter Berücksichtigung der nationalen Rechtsvorschriften zu lesen und gegebenenfalls an den nationalen Rechtsrahmen anzupassen. Es greift in keiner Weise der Auslegung des Gerichtshofs oder des Gerichts oder Beschlüssen der Kommission vor.*

**HINWEIS**

**Dieses Dokument ist für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich und schafft auch keine neuen Vorschriften oder Pflichten für nationale Behörden. Es orientiert sich an bewährten Verfahren und darf nicht als rechtliche oder normative Grundlage zu Prüf- oder Ermittlungszwecken verwendet werden.**

## Einführung

Die Vergabe öffentlicher Aufträge, der umfangreichste Bereich für öffentliche Ausgaben, ist ein Bereich, der besonders anfällig für Betrug und Unregelmäßigkeiten ist. Die Ermittlungserfahrung<sup>1</sup> des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) zeigt, dass das öffentliche Auftragswesen nach wie vor Betrüger anzieht. Mit Blick auf die Statistiken über Unregelmäßigkeiten und Betrug in den letzten fünf Jahren<sup>2</sup> ergibt sich, dass 20 % aller gemeldeten Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge standen, was 30 % aller gemeldeten irregulären Beträge entspricht.

Die OLAF-Fälle haben mehrere grundlegende Probleme aufgezeigt, die das öffentliche Auftragswesen anfällig für betrügerische Aktivitäten erscheinen lassen: unklare oder komplizierte, schwer anzuwendende nationale Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesen, mangelnde Verwaltungskapazitäten und Sachkenntnis der Behörden, deren Aufgabe es ist, die Vorschriften in kohärenter und konsistenter Weise umzusetzen, unzureichend qualifizierte Mitglieder der Bewertungsausschüsse (insbesondere bei komplexen Ausschreibungen für Infrastrukturprojekte), ein unzureichendes Niveau der von den Regulierungsbehörden durchgeführten Prüfungen und Kontrollen usw. Darüber hinaus stellt die Korruption einen nahezu allgegenwärtigen Aspekt in Betrugsfällen im Auftragswesen dar; gleichzeitig nimmt der Trend zu, Offshore-Konten zu nutzen, um die Erträge aus solchen Straftaten zu verschleiern.

Angesichts der zunehmenden Besorgnis des Europäischen Parlaments<sup>3</sup> und des Europäischen Rechnungshofs<sup>4</sup> aufgrund der Unregelmäßigkeiten bei den im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe anfallenden Ausgaben ist eine wirksamere Überwachung und vollständige Transparenz erforderlich. Daher wurden die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, diese Mängel unverzüglich zu beheben.

In den letzten fünf Jahren wurde der Rahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU allerdings erheblich gestärkt. Auf Kommissionsebene wurden mehrere rechtliche und andere Maßnahmen beschlossen. Zu den wichtigsten rechtlichen Maßnahmen zählen:

- der Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, in dem ausdrücklich auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten verwiesen wird, angemessene und wirksame Maßnahmen gegen Betrug zu treffen<sup>5</sup>;
- die überarbeitete OLAF-Verordnung<sup>6</sup> zur Stärkung des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung, nach der in allen Mitgliedstaaten auch Koordinierungsstellen für Betrugsbekämpfung (AFCOS) eingerichtet wurden;

---

<sup>1</sup> Jahresbericht des OLAF, 2016.

<sup>2</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2016, Brüssel 20.7.2017. COM(2017) 383 final.

<sup>3</sup> Bericht über den Jahresbericht 2015 über den Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung, Haushaltskontrollausschuss, Europäisches Parlament, Berichterstatterin: Julia Pitera.

<sup>4</sup> Sonderbericht Nr. 10/2015 des Europäischen Rechnungshofs.

<sup>5</sup> Zum Beispiel Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen.

- das Paket zu den Vergaberichtlinien<sup>7</sup>;
- die Annahme eines Pakets durch die Kommission mit vier delegierten Rechtsakten und vier Durchführungsrechtsakten zur Meldung<sup>8</sup> von Unregelmäßigkeiten im Bereich der gemeinsamen Verwaltung;
- die überarbeitete Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden im Zollbereich<sup>9</sup>, mit der zwei neue Datenbanken zur besseren Bekämpfung des Zollbetrugs geschaffen werden;
- die Verabschiedung der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der Union<sup>10</sup>, die die Verfolgung und Sanktionierung von Straftaten gegen die Finanzen der EU verbessern und die Rückforderung missbräuchlich verwendeter Finanzmittel der EU erleichtern wird.

Darüber hinaus erließ der Rat "Justiz und Inneres" am 12. Oktober 2017 die Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die im Wege verstärkter Zusammenarbeit umgesetzt wird. Die Europäische Staatsanwaltschaft verfügt über das Potenzial, die gegenwärtige geringe Strafverfolgungsintensität bei Straftaten zu erhöhen, die die finanziellen Interessen der Union bedrohen.

Auf der anderen Seite tragen die Mitgliedstaaten einen ebenso großen Teil dazu bei, dass der aus Artikel 325 AEUV erwachsenden Pflicht, die finanziellen Interessen der Union vor Unregelmäßigkeiten und Betrug zu schützen, nachgekommen wird. Die Mitgliedstaaten haben in dieser Hinsicht in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung ergriffen. So vermeldeten die Mitgliedstaaten für das Jahr 2016<sup>11</sup> die Annahme von Maßnahmen für den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus<sup>12</sup>, vor allem im Bereich der gemeinsamen Verwaltung und Kontrolle der Finanzmittel der Union, gefolgt von Maßnahmen in den Bereichen öffentliches Auftragswesen, Interessenkonflikte, Korruption, AFCOS, Finanzkriminalität, Definition von Betrug, Betrugsbekämpfungsstrategie, organisierte Kriminalität und Hinweisgeber.

Die Frist für die Umsetzung der Vergaberichtlinien endete am 18. April 2016. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Frist allerdings nicht eingehalten, und einige Mitgliedstaaten müssen noch den Nachweis der vollständigen Umsetzung in nationales Recht

---

<sup>6</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013.

<sup>7</sup> Richtlinie 2014/23/EU (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1), Richtlinie 2014/24/EU (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65) und Richtlinie 2014/25/EU (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

<sup>8</sup> Delegierte Verordnungen der Kommission (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971, (EU) 2015/1972 und (EU) 2015/1973; Durchführungsverordnungen der Kommission (EU) 2015/1974, (EU) 2015/1975, (EU) 2015/1976 und (EU) 2015/1977 (ABl. L 293 vom 10.11.2015).

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2015/1525 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung.

<sup>10</sup> Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug.

<sup>11</sup> Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Umsetzung von Artikel 325 AEUV durch die Mitgliedstaaten im Jahr 2016, Begleitdokument zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2016.

<sup>12</sup> Die einzelnen Stufen des Betrugsbekämpfungszyklus sind: Betrugsprävention, Betrugserkennung, Untersuchung und Strafverfolgung, Einziehung und Sanktionen.

erbringen. Die Umsetzung ist auch im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung von großer Bedeutung, da die neuen Regeln die Rechenschaftspflicht fördern und durch erhöhte Transparenzanforderungen zur Bekämpfung der Korruption beitragen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten weiterhin bei diesem Prozess, indem sie Umsetzungspläne, Websites zum Thema und Leitfäden erstellt und bewährte Verfahren bei Treffen von Expertengruppen ausgetauscht werden.

Darüber hinaus unterstützt die Kommission die Mitgliedstaaten dabei, die finanziellen Interessen der EU zu schützen und in vielerlei Hinsicht gegen Betrug vorzugehen. So hat das OLAF bereits 2012 ein gemeinsames Arbeitsverfahren mit den Mitgliedstaaten eingerichtet, um den Dialog innerhalb der Mitgliedsstaaten, den Erfahrungsaustausch und den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren im Bereich der Betrugsverhütung zu erleichtern. Dieses Verfahren wird im Rahmen der COCOLAF-Expertengruppe für Betrugsprävention organisiert<sup>13</sup>.

Ziel ist es, jedes Jahr ein Thema zur Diskussion zu stellen, zu dem bewährte Verfahren ausgetauscht und eine praktische Dokumentation erstellt werden sollen, die die Mitgliedstaaten und die Kommission als Verwaltungsinstrumente, Orientierungshilfen oder Unterstützung zur Stärkung ihrer Maßnahmen oder Strategien zur Betrugsbekämpfung nutzen können. Das Verfahren wird durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen mit Experten der Mitgliedstaaten, des OLAF und der zuständigen Abteilungen der Kommission umgesetzt. Nach der Veröffentlichung von Leitfäden zu unterschiedlichen Themen<sup>14</sup> (z. B. Interessenkonflikte und nationale Betrugsbekämpfungsstrategien) stand im Jahr 2017 das Thema Betrug im öffentlichen Auftragswesen im Mittelpunkt.

Das vorliegende Dokument stellt das jüngste Resultat dieser Zusammenarbeit dar. Ziel der diesjährigen Arbeitsgruppe war es, das Thema Betrug im öffentlichen Auftragswesen aus einem eher pragmatischen Blickwinkel zu betrachten und Fallbeispiele, Red Flags, Lösungen und bewährte Verfahren zusammenzustellen. Red Flags sind Warnsignale, die auf die Existenz von Unregelmäßigkeiten oder Betrug hinweisen können. Eine Red Flag bedeutet jedoch nicht, dass ein Betrug begangen worden ist; sie weist vielmehr darauf hin, dass ein bestimmter Tätigkeitsbereich besonderer Aufmerksamkeit bedarf, um das Vorliegen von Betrug ausschließen oder bejahren zu können. Vor dem Hintergrund des Betrugsbekämpfungszyklus haben Red Flags eine besondere Funktion, da sie sowohl mit der Prävention als auch mit der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Betrug verbunden sind. Red Flags können dazu dienen, Betrugsfälle festzustellen und sind daher ein Instrument der Aufdeckung, andererseits können sie auch als Warnsignale zur Betrugsverhütung betrachtet werden. In diesem Dokument wurden Red Flags gesammelt, um künftige Unregelmäßigkeiten oder Betrug zu verhindern. Darüber hinaus sind zahlreiche Fallbeispiele, Lösungen und bewährte Verfahren aufgeführt. Bewährte Verfahren haben einen besonderen Mehrwert, da

---

<sup>13</sup> Beratender Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung.

<sup>14</sup> „Aufdeckung gefälschter Unterlagen – im Bereich von Strukturmaßnahmen“ (2013), „Handbook on the role of auditors – A practical guide for managing authorities“ (2014), „Aufdeckung von Interessenkonflikten in öffentlichen Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen – Praktischer Leitfaden für Verantwortungsträger“ (2013), „Identifying conflicts of interests in the Agricultural Sector – A practical guide for funds managers“ (2015), „Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ (2014), „Praktische Schritte zur Erarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie“ (2015), „Leitlinien für nationale Betrugsbekämpfungsstrategien“ (2016).

sie konkrete Beispiele für Maßnahmen sind, die sich bereits als hilfreich erwiesen haben. Die Mitgliedstaaten können aus der Erfahrung anderer Mitgliedstaaten lernen und auf der Grundlage des vorhandenen Wissens eigene Betrugsbekämpfungsmethoden entwickeln. Alle in diesem Dokument erwähnten Beispiele für bewährte Verfahren dienen der Veranschaulichung; es ist daher nicht ausgeschlossen, dass andere Mitgliedstaaten ähnliche Verfahren anwenden (z. B. bei der Umsetzung von EU-Recht oder -Verfahren).

Das Dokument ist nach den Phasen des Ausschreibungsverfahrens gegliedert: Kapitel I: Vorbereitungsphase der Ausschreibung, Kapitel II: Phase der Ausschreibung und Kapitel III: Phase nach dem Zuschlag. Zusätzlich sind in Kapitel IV horizontale Instrumente zur Betrugsverhütung aufgeführt. Schließlich wurden eine Reihe von Referenzdokumenten zur öffentlichen Auftragsvergabe und ein Glossar in den Anhang aufgenommen.

Die Liste der in diesem Dokument enthaltenen Red Flags und Lösungen ist lang, jedoch nicht erschöpfend; sie spiegelt die Bemühungen der Experten wider, die an der Arbeitsgruppe von 2017 teilgenommen haben.

*Das OLAF dankt allen an der Erstellung dieses Handbuchs beteiligten Experten dafür, dass sie ihr Wissen und ihre Erfahrungen weitergegeben haben, um diesen praktischen Leitfaden auszuarbeiten und so die Mitgliedstaaten im Umgang mit den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu unterstützen.*

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Einführung .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>I. Vorbereitungsphase der Ausschreibung .....</b>                 | <b>11</b> |
| <i>Wichtigste Herausforderungen .....</i>                            | 11        |
| 1.1 Bedarfsermittlung .....  | 11        |
| <i>Häufige Arten von Betrug bzw. Verstößen .....</i>                 | 11        |
| <i>Red Flags .....</i>   | 12        |
| <i>Lösungen.....</i>   | 12        |
| 1.1.1 Informationsbeschaffung .....                                  | 12        |
| <i>Red Flags .....</i>   | 13        |
| <i>Lösungen.....</i>   | 14        |
| <i>Bewährte Verfahren .....</i>                                      | 14        |
| 1.1.2 Externe Sachverständige .....                                  | 14        |
| <i>Red Flags .....</i>   | 17        |
| <i>Lösungen.....</i>   | 17        |
| 1.2 Planung des Vergabeverfahrens.....                               | 17        |
| 1.2.1 Aufteilung der Zuständigkeiten .....                           | 17        |
| <i>Red Flags .....</i>   | 17        |
| 1.2.2 Budgetierung .....   | 18        |
| <i>Red Flags .....</i>   | 18        |
| <i>Lösungen.....</i>   | 18        |
| 1.3 Inhalt der Aufforderung und Spezifikationen.....                 | 19        |
| <i>Häufige Arten von Betrug oder Verstößen .....</i>                 | 19        |
| 1.3.1 Unzureichende Informationen in der Vergabebekanntmachung ..... | 20        |
| <i>Red Flags .....</i>   | 20        |
| 1.3.2 Auswahl- und Zuschlagskriterien.....                           | 20        |
| <i>Red Flags .....</i>   | 20        |
| 1.3.3 Festlegung der Anforderungen .....                             | 21        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 21        |
| 1.3.4      | Fristen und Zeitrahmen .....                                      | 22        |
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 22        |
| 1.3.5      | Manipulierte Spezifikationen .....                                | 22        |
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 22        |
| 1.3.6      | Beratungsleistungen.....  | 23        |
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 23        |
| 1.4        | Wahl der Art des Verfahrens.....                                  | 23        |
|            | <i>Häufige Arten von Betrug bzw. Verstößen</i> .....              | 23        |
| 1.4.1      | Manipulation des Vergabeverfahrens.....                           | 25        |
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 25        |
| 1.4.2      | Verhandlungsverfahren.....  | 26        |
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 26        |
| 1.4.3      | Vergabe an Komplettanbieter .....                                 | 26        |
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 26        |
| 1.4.4      | Aufgeteilte Aufträge .....  | 26        |
|            | <i>Red Flags</i> .....  | 26        |
| 1.4.5      | Unzulässige Bündelung von Lieferungen oder Dienstleistungen ..... | 27        |
|            | <i>Lösungen</i> .....   | 27        |
|            | <i>Bewährte Verfahren</i> .....                                   | 28        |
| <b>II.</b> | <b>Ausschreibungsphase</b> .....                                  | <b>29</b> |
|            | <i>Wichtigste Herausforderungen</i> .....                         | 29        |
| 2.1        | Aufforderung zur Angebotsabgabe .....                             | 29        |
| 2.1.1      | Weitergabe von Ausschreibungsinformationen .....                  | 29        |
|            | <b><i>Red Flags</i></b> .....                                     | 29        |
|            | <b><i>Lösungen</i></b> .....                                      | 30        |
| 2.1.2      | Manipulation der Ausschreibungsspezifikationen .....              | 30        |
|            | <b><i>Red Flags</i></b> .....                                     | 31        |



|   |    |
|---|----|
| <b>Lösungen</b> .....                             | 31 |
| 2.1.3 Fehlender Wettbewerb .....                  | 31 |
| 2.1.4 Absprachen.....                             | 32 |
| <i>Red Flags</i> .....                            | 38 |
| <i>Lösungen</i> .....                             | 44 |
| 2.2 Bewertung .....                               | 48 |
| 2.2.1 Gelenkter Auswahlprozess .....              | 48 |
| <b>Red Flags</b> .....                            | 48 |
| 2.2.2 Fiktive Angebote.....                       | 49 |
| <b>Red Flags</b> .....                            | 50 |
| 2.2.3 Abweichende Angebote .....                  | 51 |
| <b>Lösungen</b> .....                             | 51 |
| 2.2.4 Manipulation der Angebote .....             | 52 |
| <b>Red Flags</b> .....                            | 52 |
| <b>Lösungen</b> .....                             | 52 |
| 2.2.5 Unzulässige Einflussnahme .....             | 52 |
| 1) Vorteilsgewährung .....                        | 53 |
| <b>Lösungen</b> .....                             | 53 |
| 2) Bestechung und rechtswidrige Provisionen ..... | 53 |
| <b>Red Flags</b> .....                            | 54 |
| <b>Lösungen</b> .....                             | 54 |
| 3) Nichtanzeige etwaiger Interessenkonflikte..... | 55 |
| <b>Lösungen</b> .....                             | 55 |
| 4) Interessenkonflikt.....                        | 55 |
| <i>Red Flags</i> .....                            | 59 |
| 2.3 Zuschlag.....                                 | 60 |
| 2.3.1 Interessenkonflikte.....                    | 60 |

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Lösungen</i> .....   | 60        |
| 2.3.2    Gefälschte Dokumente.....  | 62        |
| <i>Lösungen</i> .....   | 62        |
| <i>Red Flags</i> .....  | 63        |
| <b>III.    Phase nach dem Zuschlag .....</b>  | <b>66</b> |
| <i>Häufige Arten von Betrug bzw. Verstößen</i> .....  | 66        |
| 3.1    Qualität der Vertragsabwicklung.....   | 66        |
| <i>Lösungen</i> .....   | 66        |
| <i>Bewährte Verfahren</i> .....   | 66        |
| 3.2    Bestechung .....   | 66        |
| <i>Lösungen</i> .....   | 67        |
| <i>Lösungen</i> .....   | 67        |
| 3.3    Veruntreuung .....   | 68        |
| <i>Red Flags</i> .....  | 68        |
| <i>Lösungen</i> .....   | 68        |
| 3.4    Vergabe von Unteraufträgen ohne Genehmigung.....   | 68        |
| <i>Lösungen</i> .....   | 69        |
| <i>Red Flags</i> .....  | 69        |
| <b>IV.    Horizontale Instrumente zur Betrugsverhütung.....</b>                                   | <b>71</b> |
| 4.1    Transparenz .....  | 71        |
| 4.1.1    Elektronisches Beschaffungswesen („E-Procurement“).....                                  | 71        |
| 1) Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens .....  | 72        |
| 2) Elektronisches Unternehmensregister.....   | 80        |
| 3) Elektronisches Profil öffentlicher Auftraggeber .....  | 80        |
| 4) Register von Personen, die von der Teilnahme an öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen sind. 80 |           |
| 5) Obligatorische Offenlegung von Informationen .....   | 81        |
| 6) Register der wirtschaftlichen Eigentümer.....  | 82        |
| 4.1.2    Veröffentlichung von Ausschreibungsverfahren.....  | 82        |

|       |  |           |
|-------|--|-----------|
| 4.1.3 | Instrumente zur Risikobewertung und IKT-Systeme.....       | 84        |
| 4.2   | Ethik und Integrität.....                                  | 85        |
| 4.2.1 | Sensibilisierung und Schulung.....                         | 85        |
| 4.2.2 | Unterrichtung der Öffentlichkeit.....                      | 86        |
| 4.2.3 | Hinweisgebersystem.....                                    | 88        |
| 4.3   | Nationale Strategie für das öffentliche Auftragswesen..... | 89        |
|       | <b>Anhänge.....</b>  | <b>90</b> |
|       | Anhang 1 – Liste der Referenzdokumente.....                | 91        |
|       | Anhang 2 – Glossar.....                                    | 92        |

## I. Vorbereitungsphase der Ausschreibung

Die Phase vor der eigentlichen Ausschreibung umfasst die Bedarfsermittlung, die Planung und Budgetierung, die Projektvorbereitung einschließlich der Definition der Anforderungen sowie die Wahl der Art des Vergabeverfahrens. Folglich wird die Phase vor der Ausschreibung als entscheidend für eine erfolgreiche Verwaltung der Auftragsvergabe betrachtet, da eine richtige Planung die Notwendigkeit von Vertragsanpassungen minimiert.

### ***Wichtigste Herausforderungen***

Die Hauptrisiken während der Vorbereitungsphase der Ausschreibung des öffentlichen Auftragsvergabeverfahrens sind:

- unzureichende Bedarfsermittlung,
- unzureichende Planung und Budgetierung,
- unzulässige Einflussnahme von außen (externe Beteiligte, einschließlich politischer Einflussnahme),
- nicht angemessen oder objektiv definierte Anforderungen und Spezifikationen,
- unangemessene oder unzulässige Verfahrensart,
- unzureichende oder inkonsequente Einhaltung des Zeitrahmens für die Vorbereitung der Ausschreibung,
- mangelnde Transparenz und fehlende öffentliche Bekanntgabe,
- mangelnde Objektivität und Unparteilichkeit (die Vertragsunterlagen sind so zu gestalten, dass kein Bieter bevorzugt wird).

### **1.1 Bedarfsermittlung**

#### ***Häufige Arten von Betrug bzw. Verstößen***

- Ausschreibung von unnötigen Lieferungen, Waren oder Dienstleistungen

### **Red Flags**

- ◆ unzureichende oder irreführende Begründung der Notwendigkeit einer Lieferung bzw. Leistung,
- ◆ der Vertrag stimmt nicht mit den ursprünglichen Anforderungen der Vergabebekanntmachung überein, da er nicht vorgesehene Lieferungen und Leistungen usw. umfasst.

### **Lösungen**

Um den Bedarf angemessen zu bewerten und Risiken für die Integrität in der Vorbereitungsphase der Ausschreibung zu vermeiden, schlägt die OECD folgende Vorsichtsmaßnahmen vor<sup>15</sup>:

- ✓ Abbau der Informationsasymmetrie zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor, um einen bedarfsgerechten strategischen Managementansatz für das öffentliche Beschaffungswesen zu entwickeln: a) Einholung so vieler Informationen über den Markt und die Waren und Dienstleistungen wie möglich; b) gegebenenfalls Organisation umfassenderer Konsultationen mit dem privaten Sektor in Fällen, die für eine große Zahl von Wirtschaftsbeteiligten von Interesse sein könnten, und Gewährleistung eines offenen, strukturierten und ethischen Informationsaustauschs, durch den Absprachen verhindert werden;
- ✓ Förderung einer Bedarfsanalyse, die Folgendes berücksichtigt: a) die Notwendigkeit, vorhandene Ressourcen zu ersetzen oder zu ergänzen oder einen neuen Bedarf zu decken; b) das Fehlen von Alternativen zu internen Ressourcen oder die Unterstützung bestehender Ressourcen durch Effizienzsteigerung; c) die Anerkennung der Schlüsselrolle der externen Beschaffung für die Geschäftsentwicklung und Leistungssteigerung; d) den tatsächlichen Bedarf an den gewünschten Kapazitäten und am gewünschten Umfang;
- ✓ Verwendung eines vom Entscheidungsträger unabhängigen Genehmigungssystems durch: a) Sicherstellung, dass bei Entscheidungen zur Einleitung des Verfahrens nach Möglichkeit mehr als eine Person beteiligt ist, um das Risiko von Absprachen oder unzulässigem Einfluss zu verringern; b) stärkere Schwerpunktlegung auf unabhängige Bewertungsmechanismen bei Projekten, die aufgrund ihrer Kosten, ihrer Komplexität oder ihres sensiblen Charakters ein größeres Risiko darstellen; c) Konsultation der Interessengruppen und der Öffentlichkeit, wo dies gerechtfertigt ist.

#### **1.1.1 Informationsbeschaffung**

Öffentlichen Auftraggebern kann es an dem nötigen Fachwissen für die Planung, Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens mangeln. Bei der Informationsbeschaffung können sie von Unternehmen rechtswidrig beeinflusst werden. Der öffentliche Auftraggeber sollte sämtliche relevanten Daten bewerten und sicherstellen, dass die Zuschlagskriterien bestimmten Wirtschaftsbeteiligten keinen unbilligen

---

<sup>15</sup> OECD Principles for integrity in public procurement, OECD, 2009.

Wettbewerbsvorteil verschaffen und keine ungerechtfertigten Wettbewerbshindernisse verursachen.

In Artikel 18 der Richtlinie 2014/24/EU<sup>16</sup> wird unter dem Punkt „Grundsätze der Auftragsvergabe“ Folgendes festgestellt: „Die öffentlichen Auftraggeber behandeln alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher und nichtdiskriminierender Weise und handeln transparent und verhältnismäßig.“<sup>17</sup>. Darüber hinaus heißt es dort: „Das Vergabeverfahren darf nicht mit der Absicht konzipiert werden, es vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie auszunehmen oder den Wettbewerb künstlich einzuengen. Eine künstliche Einengung des Wettbewerbs gilt als gegeben, wenn das Vergabeverfahren mit der Absicht konzipiert wurde, bestimmte Wirtschaftsteilnehmer auf unzulässige Weise zu bevorzugen oder zu benachteiligen.“

Es gibt zwei Möglichkeiten, Informationen über die Branche oder die betreffenden Waren und Dienstleistungen zu erhalten: 1) die Standardmethode oder 2) Marktkonsultationen.

1) Bei der Standardmethode werden Informationen aus früheren eigenen Erfahrungen und aus öffentlich zugänglichen Quellen (z.B. statistische Daten oder Marktforschungsdaten) gesammelt. Diese Art der Vorbereitung sollte vor der Einleitung von Ausschreibungsverfahren erfolgen. Die Wirtschaftsbeteiligten nehmen nicht aktiv an der Planungsphase teil.

2) Öffentliche Auftraggeber können Ratschläge von unabhängigen Sachverständigen, Behörden oder von Marktteilnehmern einholen. Die direkte Kontaktaufnahme zu Marktteilnehmern kann in einigen Fällen notwendig sein, wenn die Standardmethode nicht ausreichend für die Planung ist. In einer solchen Situation kann es jedoch schwierig sein, die Grundsätze des Vergabeverfahrens einzuhalten (z. B. gleichberechtigte und nichtdiskriminierende Behandlung von Wirtschaftsbeteiligten, transparentes und verhältnismäßiges Handeln usw.). Die direkte Konsultation von Experten oder Wirtschaftsbeteiligten kann Interessenkonflikte, Angebotsmanipulationen oder Absprachen zwischen potenziellen Lieferanten bewirken.

### **Red Flags**

- ◆ Studien unterschiedlicher Qualität und Zweckdienlichkeit, die sich als völlig nutzlos oder verzichtbar herausstellen, falls bereits andere Studien zum selben Thema erstellt worden sind,
- ◆ Beratungstätigkeiten von Freunden oder Gremien mit Verbindungen zum Entscheidungsträger,
- ◆ Studien, die ganz oder teilweise bezahlt worden sind, ohne je geliefert worden zu sein.

---

<sup>16</sup> Dasselbe gilt für spezielle Bereiche, wie in Artikel 36 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegt.

<sup>17</sup> Der Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde im Hinblick auf Maßnahmen der Union in dieser Richtlinie gegenüber der Richtlinie 2004/18/EG und Artikel 5 Absätze 1 und 4 EUV erweitert, während die Maßnahmen der portugiesischen Behörden in Artikel 7 des portugiesischen Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt werden.

### **Lösungen**

- ✓ Der öffentliche Auftraggeber handelt umsichtig, um Interessenkonflikte oder Angebotsmanipulationen zu vermeiden<sup>18</sup>. Die Konsultation von Experten kann durch eine Ausschließlichkeitsverpflichtung geregelt werden (der betreffende Experte darf keine Lieferanten beraten).
- ✓ Der öffentliche Auftraggeber sollte die gesamte Kommunikation mit den Interessenträgern aufzeichnen, die die Grundlage für die Entscheidungsfindung in der Vorbereitungsphase der Ausschreibung sein sollte.
- ✓ Die Übermittlung angemessener Informationen über die Vorbereitungsphase der Ausschreibung kann Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Wie in Artikel 41 der Richtlinie 2014/24/EU festgelegt, stellt die Unterrichtung der anderen Bewerber und Bieter in Bezug auf alle einschlägigen Informationen, die im Zusammenhang mit der Einbeziehung des Bewerbers oder Bieters in die Vorbereitung des Vergabeverfahrens ausgetauscht wurden oder daraus resultieren eine angemessene Präventivmaßnahme dar.
- ✓ Die Gewährung längerer Fristen für die Abgabe von Angeboten kann potenzielle Vorteile für Bewerber ausschließen, die im Rahmen vorheriger Marktconsultationen konsultiert worden sind.

### **Bewährte Verfahren**

#### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*In einigen Mitgliedstaaten, z. B. in der Tschechischen Republik, muss der Vertragstext offengelegt werden. Das Vertragsregister ist eine der gebräuchlichsten Informationsquellen, insbesondere wenn Behörden beispielsweise Schwierigkeiten bei der Berechnung des geschätzten Auftragswerts haben. Das Vertragsregister ermöglicht es, die Einzelheiten anderer Verträge einzusehen, was für den öffentlichen Auftraggeber eine große Hilfe darstellen kann. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Faktoren, die den Wert beeinflussen, z. B. die Frage, ob eine Hotline nur an Werktagen oder auch an Wochenenden besetzt ist, der Umfang eines Lizenzvertrags oder die Lieferbedingungen usw. Die betreffenden Quellen sollten kritisch geprüft werden. Das einfache Kopieren von Vertragsklauseln kann dazu führen, dass Fehler repliziert werden, die in früheren Verträgen nicht entdeckt worden sind.*

### **1.1.2 Externe Sachverständige**

Auftraggeber und Ausschüsse für das öffentliche Auftragswesen verfügen nicht immer über ausreichende Kenntnisse in den Fachbereichen, für die sie qualitativ hochwertige Ausschreibungsbestimmungen bzw. technische Spezifikationen erstellen und/oder von

---

<sup>18</sup> Siehe Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement, OECD.

Bietern bzw. Bewerbern erhaltene Angebote bewerten sollen. Aus diesem Grund werden sehr oft externe Sachverständige in die Arbeit der Ausschreibungsgremien einbezogen. Die Arbeit externer Experten in den Gremien für öffentliche Aufträge birgt jedoch zweifellos gleich mehrere Risiken: Verletzung des Wettbewerbsrechts (z. B. verbotene Absprachen zwischen Marktteilnehmern), Verletzung des Vergaberechts (meist diskriminierende Anforderungen), Interessenkonflikte oder andere Arten von Betrug.

### **FALLBEISPIEL**

#### ***Verdacht auf Interessenkonflikt / diskriminierende Anforderungen***

*Eine Behörde schloss einen Vertrag mit Sachverständigen im Hinblick auf eine öffentliche Auftragsvergabe, um Expertenwissen für eine Ausschreibung für den Erwerb von Fahrzeugen einzuholen. Auf der Grundlage des Vertrags wurden technische Spezifikationen von Experten erstellt, deren Dienste vom unabhängigen Automobilverband gebilligt wurden. Dieselben Sachverständigen beurteilten auch die abgegebenen Angebote. Nahezu alle Mitglieder des Automobilverbands arbeiteten auch für Autohändler. Der Verbandsvorsitzende, der als Chefsachverständiger für das öffentliche Vergabewesen bestellt worden war, hatte zu verschiedenen Zeitpunkten Honorare von verschiedenen Autohändlern erhalten.*

*Nach Rücksprache mit dem Amt für die Kontrolle des Beschaffungswesens und Anwälten wurde festgestellt, dass es keine Rechtsgrundlage oder Dokumente zum Nachweis von Interessenkonflikten gab. Nichtsdestotrotz konnte nachgewiesen werden, dass die Anforderungen in einem der sieben Teile der technischen Spezifikationen diskriminierend waren; daraufhin wurde eine Finanzkorrektur vorgenommen.*

**FALLBEISPIEL**

**Interessenkonflikt**

*Eine Behörde schloss mit einem Unternehmen einen Vertrag über Beraterdienstleistungen zur Erstellung der technischen Spezifikation für einen Auftrag im IT-Bereich. Die Beraterdienste betrafen Fragen während der öffentlichen Auftragsvergabe und der Bewertung der eingereichten Angebote. Siebzehn potenzielle Bieter sahen die Ausschreibungsunterlagen ein, doch nur einer von ihnen nahm anschließend an der Ausschreibung teil, was höchstwahrscheinlich auf die diskriminierenden Anforderungen in den Ausschreibungsunterlagen zurückzuführen war. Den Zuschlag erhielt ein Unternehmen, von dem der Vorstand des Beraterunternehmens in den Vorjahren Honorare erhalten hatte.*

*Nach Rücksprache mit dem Amt für die Kontrolle des Beschaffungswesens und Anwälten wurde festgestellt, dass es eine ausreichende Rechtsgrundlage und Dokumente zum Nachweis von Interessenkonflikten gab. Als Konsequenz wurde eine Finanzkorrektur vorgenommen.*

**FALLBEISPIEL**

**Interessenkonflikt**

*Eine öffentliche IT-Ausschreibung wurde in mehrere Teile aufgegliedert. Die Prüfbehörde bemängelte, dass die Angebote nicht anhand der Ausschreibungsunterlagen bewertet wurden. Der Bieter, der den Zuschlag erhielt, war nicht einmal im Besitz der notwendigen Zertifizierungen, die sein Wettbewerber jedoch vorweisen konnte.*

*Wahrscheinlich hatten beide Wettbewerber schon zuvor beschlossen, wer für welchen Teil der Ausschreibung den Zuschlag erhalten sollte. Es war sehr verdächtig, dass beide jeweils für einen Teil der Ausschreibung ein detailliertes Angebot für IT-Lösungen erstellt, für den anderen Teil aber nur ein förmliches Angebot unterbreitet hatten. Dieser Fall veranschaulicht einen Fall von Verdacht auf Betrug, insbesondere auf eine verbotene Absprache, die eine der schwerwiegendsten Verletzungen des Wettbewerbsrechts darstellt. Absprachen zwischen Marktteilnehmern, die eine Behinderung, Einschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs zum Ziel haben oder bewirken, sind verboten.*

*Es wurde eine Finanzkorrektur für die fehlerhafte Bewertung der Angebote vorgenommen, und der Verdacht auf künstlichen Wettbewerb wurde dem Wettbewerbsrat gemeldet.*



### *Red Flags*

- ◆ zu spezifische Anforderungen,
- ◆ Beschwerden bzw. Fragen interessierter Lieferanten zu den Ausschreibungsunterlagen und insbesondere zu technischen Spezifikationen,
- ◆ geringe Konkurrenz,
- ◆ förmliche Angebote von Bietern,
- ◆ der den Zuschlag erhaltende Bieter ist geografisch in der Region angesiedelt, in der die Ausschreibung erfolgt;
- ◆ zwar befindet sich der Sachverständige nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht in einem Interessenkonflikt, doch steht oder stand er in einem Zusammenhang mit dem Bieter oder mit mehreren Bietern.

### *Lösungen*

- ✓ Um mögliche Verstöße zu erkennen, benötigen die Regulierungsbehörden sehr erfahrene Sachverständige, die die Ausschreibungsunterlagen überprüfen. In den oben genannten Fällen (bei denen ein externer Sachverständiger an der Ausschreibungserstellung beteiligt war) wurden Verstöße festgestellt, die schwer aufzudecken und vor allem nachzuweisen sind. Daher ist eine Zusammenarbeit mit anderen Institutionen (z. B. Strafverfolgungsbehörden, Wettbewerbsrat und Amt für die Kontrolle des Beschaffungswesens) erforderlich, um
- ✓ die öffentlichen Auftraggeber über mögliche Finanzkorrekturen und ihre Verantwortung bei festgestellten Verstößen zu informieren (z. B. durch Seminare oder offizielle Schreiben),
- ✓ sich nicht allein auf Unabhängigkeitserklärungen zu stützen, sondern auch Datenbanken (z. B. ARACHNE oder entsprechende nationale Datenbanken) zur Identifizierung möglicher Interessenkonflikte zu nutzen,
- ✓ bei allen auf der Ebene der Mitgliedstaaten an der Verwaltung von Mitteln der Europäischen Union beteiligten Stellen das notwendige gemeinsame Verständnis dafür entstehen zu lassen, wie das nationale Strafrecht Artikel 1 und 2 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften abdeckt (Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995).

## 1.2 Planung des Vergabeverfahrens

### 1.2.1 Aufteilung der Zuständigkeiten

#### *Red Flags*

- ◆ gelenkter Auswahlprozess: manipulierte Auslosung der Mitglieder des Wettbewerbsausschusses,
- ◆ Manipulation des Ausschusses durch ein Mitglied,
- ◆ die Bewertungskriterien unterscheiden sich von denen in der Bekanntmachung;

- ◆ der Auftragnehmer ist nicht in der Vorauswahlliste von Bietern mit den erforderlichen Qualifikationen enthalten;
- ◆ das niedrigste Gebot wird aus kaum nachvollziehbaren Gründen abgelehnt.

### 1.2.2 Budgetierung

#### *Red Flags*

- ◆ Der Vertragswert wird zu hoch oder zu niedrig angesetzt: Es erzeugt einen positiven Eindruck, wenn der Auftrag unter dem budgetierten Betrag ausgeführt werden kann oder günstige Marktpreise für Waren oder Dienstleistungen in Rechnung gestellt werden können; dies ebnet den Weg für weitere Verträge und erleichtert es, versteckte Provisionen (Kickbacks) zu gewähren;
- ◆ Einpreisung von an den Entscheidungsträger zu zahlenden Kickbacks.

#### *Lösungen*

Die OECD empfiehlt, bei der Planung des Ausschreibungsverfahrens auf folgende Punkte zu achten<sup>19</sup>:

- ✓ Gewährleistung, dass die öffentliche Auftragsvergabe im Einklang steht mit: a) den strategischen Prioritäten des Auftraggebers und b) der allgemeinen Investitionspolitik; letztere sollte bereits vor Beginn des Vergabeprozesses festgelegt werden;
- ✓ Sicherstellung, dass die Fristen für jede Phase des Verfahrens klar definiert und angemessen sind, indem dafür Sorge getragen wird, dass sie: a) konsequent angewendet werden können und b) die Kosten, die Komplexität und die Sensibilität des Vertrags berücksichtigen,
- ✓ Sicherstellung, dass die geschätzten Budgets realistisch sind und rechtzeitig genehmigt werden, durch a) die Verwendung realistischer Schätzungen auf der Grundlage solider Methoden, b) die Gewährleistung der Verfügbarkeit der Mittel, c) rechtzeitige Erteilung der erforderlichen Genehmigungen von Budgets oder Ausgaben und d) Prüfung möglicher zeitlicher Abweichungen, die eine Auswirkung auf den Vertrag haben könnten,
- ✓ Erstellung eines Geschäftsszenarios für Großprojekte, die hinsichtlich ihrer Kosten, Komplexität oder Sensibilität ein höheres Risiko darstellen, durch: a) Hinzuziehung externer Fach- oder Projektexterten zur Durchführung einer objektiven Kosten-Nutzen-Analyse, b) Förderung eines soliden Projektmanagements, c) Erstellung projektspezifischer Beschaffungspläne, Bewertung des Risikoniveaus und Erstellung von Notfallplänen, d) Sicherstellung, dass die Entscheidungskriterien in den Ausschreibungsunterlagen klar und objektiv definiert sind und die Entscheidungen im Einklang mit diesen Kriterien getroffen werden,
- ✓ klare Definition und Aufteilung der Verantwortlichkeiten durch: a) Übertragung der Verantwortung für die Projektentwicklung und -durchführung an eine Einrichtung oder Person, b) Festlegung von Delegierungsebenen für die verschiedenen Phasen des Verfahrens, c) Bewertung, welche beteiligten Personen sich in einer gefährdeten

---

<sup>19</sup> OECD Principles for integrity in public procurement, OECD, 2009.

Position befinden und welche Aktivitäten das größte Risiko während des Verfahrens darstellen, und d) Planung von Aufsichtstätigkeiten durch hochrangige Führungskräfte in den kritischen Phasen des Verfahrens und möglicher Einsatz zusätzlicher Kontrollen auf der Grundlage der Kosten, Komplexität und Sensibilität der Ausschreibung.

- ✓ Sicherstellung, dass alle Beteiligten die Transparenzkriterien des Systems kennen und bereit sind, sie anzuwenden, indem sie: a) einen Verantwortlichen für die Einhaltung der Anforderungen an die öffentliche Bekanntmachung benennen, b) eine ausreichende Publizität der Rechts-, Gerichts- oder Verwaltungsvorschriften, Standardvertrags- oder Verfahrensklauseln und ihrer Änderungen sicherstellen, c) elektronische Kommunikationsmittel oder andere weitverbreitete und leicht zugängliche Kommunikationsmittel verwenden, d) sicherstellen, dass die während des Verfahrens getroffenen Entscheidungen ordnungsgemäß archiviert werden, und e) die Vorteile neuer Technologien nutzen, um Informationen automatisch und ohne das Risiko eines menschlichen Eingriffs verarbeiten und registrieren zu können,
- ✓ Sicherstellung der Aufgabentrennung durch: a) Sicherstellung, dass bei der Genehmigung die technischen, finanziellen, vertraglichen und projektbezogenen Aufgaben wie die Erteilung von Bestellungen, eine Empfehlung zur Vergabe des Angebots oder die Bestätigung des Eingangs von Waren und Dienstleistungen nach Möglichkeit getrennt bleiben; b) Bestimmung verschiedener Personen mit klaren Verantwortlichkeiten in den kritischen Phasen des Verfahrens, einschließlich Ermittlung von Anforderungen, Bewertung, Kontrolle, Zahlung und Sicherstellung, dass zusätzliche Kontrollen durchgeführt werden, wenn eine Person für mehrere Aufgaben verantwortlich sein muss.

### 1.3 Inhalt der Aufforderung und Spezifikationen

#### *Häufige Arten von Betrug oder Verstößen*

- unzureichende Definition des Vertragsgegenstands<sup>20</sup>,
- Auswahl- und Zuschlagskriterien, die nicht klar und objektiv definiert sind oder nicht im Voraus festgelegt wurden, einschließlich der Tatsache, dass die Auswahl- und Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung in der Ausschreibung nicht angegeben werden<sup>21</sup>,
- rechtswidrige oder diskriminierende Auswahl- oder Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen<sup>22</sup>,
- Auswahl- und Zuschlagskriterien, die nicht mit dem Gegenstand des Auftrags zusammenhängen oder unverhältnismäßig sind<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 18 Absatz 1; Richtlinie 2014/25/EU - Artikel 36 Absatz 1.

<sup>21</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 35, 51 Absatz 1, 56, 57, 58, 62, 63, 65, 66, 67 und 69 sowie Anhang V. Richtlinie 2014/25/EU - Artikel 69, 71, 78, 79, 81, 82 und 84 sowie Anhänge IX und XI.

<sup>22</sup> Beschluss der Kommission K(2013) 9527 und OLAF/ESADE-Studie.

<sup>23</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 58 Absatz 5; Richtlinie 2014/15/EU - Artikel 78 Absatz 1.

- diskriminierende technische Spezifikationen (z. B. technische Spezifikationen, die auf ein bestimmtes Unternehmen zugeschnitten sind)<sup>24</sup>,
- technische Spezifikationen, die zu vage sind oder nicht auf den Leistungsanforderungen basieren,
- Nichteinhaltung der Fristen für die Abgabe von Angeboten oder Anträgen auf Teilnahme<sup>25</sup>,
- nicht ausreichende Zeit für potenzielle Bieter, die Ausschreibungsunterlagen einzuholen<sup>26</sup>,
- die allgemeinen Geschäftsbedingungen sind nicht wesentlich oder nicht mit der Art des Verfahrens vereinbar.

### 1.3.1 Unzureichende Informationen in der Vergabebekanntmachung

#### *Red Flags*

- ◆ Die Angebotseröffnung erfolgt nicht öffentlich;
- ◆ unvollständige und unregelmäßige Bekanntmachung der Verfahren,
- ◆ begrenzte Bekanntmachung, z. B. Werbung in einer lokalen und nicht in einer landesweiten Zeitung, was zu einer stärkeren Beteiligung von Bietern führen würde,
- ◆ unzureichende Informationen über Kontaktstellen für nähere Auskünfte oder die Beantwortung von Fragen zu den Wettbewerbsbedingungen usw.,
- ◆ unzureichende Informationen oder Auskünfte, fehlende Weiterleitung von Antworten an andere Bewerber,
- ◆ unangemessene Präzisierungen oder Antworten auf Nachfragen,
- ◆ Einschüchterung oder Abschreckung potenzieller Bieter in der Interessenbekundungsphase durch Beamte,
- ◆ Änderungen der Bedingungen und Bewertungskriterien, die nicht öffentlich und rechtzeitig bekannt gegeben werden, sodass potenzielle Kandidaten nicht ausreichend informiert werden,
- ◆ Beschwerden wegen vager, unklarer oder unvollständiger Spezifikationen,
- ◆ Abbruch des Ausschreibungsverfahrens ohne ersichtliche Gründe.

### 1.3.2 Auswahl- und Zuschlagskriterien

#### *Red Flags*

- ◆ unfaire Bewertungskriterien für die Angebote, sodass es den meisten Bietern unmöglich ist, den Zuschlag zu erhalten,
- ◆ einer der Bieter ist an der Erstellung der technischen Spezifikationen für die Ausschreibung beteiligt,

---

<sup>24</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 42 Absatz 2. Richtlinie 2014/25/EU - Artikel 60 Absatz 2.

<sup>25</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 27, 31, 47 und 53. Richtlinie 2014/25/EU - Artikel 45, 49, 66 und 73.

<sup>26</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 53. Richtlinie 2014/25/EU - Artikel 73.

- ◆ die Ausschreibung ist außergewöhnlich umfangreich, sodass sich nur wenige Bieter qualifizieren können,
- ◆ ungewöhnliche und nicht erläuterte Benchmarks,
- ◆ auf dem betreffenden Fachgebiet etablierte Unternehmen werden bei der Ausschreibung ohne Angabe von Gründen abgelehnt, obwohl sie Interesse bekundet haben (z. B. im Bereich elektromechanischer Anlagen),
- ◆ Ablehnung aus unbedeutenden Gründen.

### 1.3.3 Festlegung der Anforderungen

#### *Red Flags*

- ◆ ungenaue Beschreibung der erforderlichen Arbeiten, Waren oder Dienstleistungen, die es den Bietern erschwert, ihr Angebot vorzubereiten; auf diese Weise können Bewerber nicht feststellen, ob es in ihrem Interesse liegt, an dem betroffenen Ausschreibungsverfahren teilzunehmen;
- ◆ sehr eng gefasste Beschreibung der Lieferungen und Leistungen, um die Teilnahme von Bietern zu begünstigen, die andernfalls nicht teilnehmen könnten, und um potenzielle Bewerber auszuschließen. Dasselbe gilt für zu allgemein gefasste Beschreibungen;
- ◆ unangemessen hohe Qualifikationsanforderungen an die Bieter (z. B. ein geforderter Mindestjahresumsatz von 10 Mio. EUR bei einem Auftragsvolumen von 50 000 EUR),
- ◆ nicht notwendige Anforderungen in den Bedingungen: z. B. spezifische Leistungen, die für die erfolgreiche Durchführung des Projekts nicht erforderlich sind und die anschließend zur Bestechung von Beamten verwendet werden könnten (z. B. Fahrzeuge, die Prüfern angeboten werden),
- ◆ Streichung bestimmter Produkte mit niedrigem budgetierten Wert (beispielsweise Posten, die zu besonders niedrigen Preisen angeboten werden und nicht in den Vertragsanforderungen aufgeführt sind),
- ◆ inkonsistente Bedingungen. Diese können zu einem Interessenkonflikt führen, wenn etwa der Auftragnehmer anbietet, die Ausbildung von Mitarbeitern des öffentlichen Auftraggebers im Ausland vorzunehmen oder die Bezahlung des Beraters bzw. Prüfers des öffentlichen Auftraggebers zu übernehmen,
- ◆ unnötiger Rückgriff auf interne Ressourcen oder Outsourcing (oder Outsourcing nach bestehenden Standards) bei der Definition von Projektspezifikationen und der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen,
- ◆ unnötiger Erwerb von Dienstleistungen zur Decodierung komplexer Spezifikationen für den Markt,
- ◆ Ermöglichung der unrechtmäßigen Erlangung von Mitteln zu einem späteren Zeitpunkt, Schaffung von Bedingungen, die Unternehmen begünstigen, welche mit derselben wirtschaftlichen Gruppe in Verbindung stehen, indem Spezifikationen für künftig zu erbringende Dienstleistungen aufgenommen werden, wodurch solchen

Unternehmen ein besonderer Vorteil verschafft wird, oder indem vertrauliche Informationen weitergegeben werden,

- ◆ Verwendung von einmaligen, nicht standardisierten Spezifikationen,
- ◆ „absichtliche Fehler“ in Bezug auf Quantität oder Qualität,
- ◆ Unterlassungen wie das Absehen von Sanktionen bei unzureichender Leistung,
- ◆ Einbeziehung der obligatorischen Wartung durch den Lieferanten (sehr häufig bei IT-Verträgen),
- ◆ Inkompatibilität des zu liefernden Materials mit dem aktuellen Bestand, was Anpassungen oder Zusatzkäufe erforderlich macht.

### 1.3.4 Fristen und Zeitrahmen

#### *Red Flags*

- ◆ sehr knapp bemessene Frist für die Angebotsabgabe,
- ◆ die Lieferfristen sind unangemessen kurz, sodass nur geografisch nah ansässige Bieter pünktlich liefern können (z. B. Lieferung gemäß einem sehr engen Zeitplan, der automatisch alle internationalen Wettbewerber ausschließt), es sei denn, einige Bieter haben zuvor Vorabinformationen über die Ausschreibung erhalten,
- ◆ die für die Erstellung der Unterlagen verantwortliche Person organisiert das Verfahren so, dass keine Zeit bleibt, die Unterlagen vor Beginn des Ausschreibungsverfahrens sorgfältig zu überarbeiten.

### 1.3.5 Manipulierte Spezifikationen

#### *Red Flags*

- ◆ Die technischen Spezifikationen für die Auftragsvergabe sind ungewöhnlich oder abwegig: Sie sind z. B. ungewöhnlich detailliert und scheinen die Produkte des den Zuschlag erhaltenden Bieters zu beschreiben. Es ist nicht klar, weshalb einige der geforderten Merkmale nötig sind, damit der öffentliche Auftraggeber seine Aufgaben erfüllen kann;
- ◆ die allgemeinen Anforderungen an den Auftragnehmer scheinen die Charakteristiken eines bestimmten Auftragnehmers zu beschreiben (z. B. was dieser vorweisen muss, oder wann bzw. wo bestimmte Merkmale vorgewiesen werden müssen), und es ist nicht offensichtlich, warum gerade diese für die Erfüllung des Vertrages unerlässlich sind;
- ◆ Wahl eines weniger wettbewerbsorientierten Verfahrens,
- ◆ es erfolgte eine direkte Vergabe aufgrund "höherer Gewalt", obwohl die betreffenden Ereignisse hätten verhindert werden können und/oder die betreffenden Verzögerungen in der Verantwortung des Auftraggebers lagen;
- ◆ nur ein einziger oder einige wenige der aufgeforderten Wirtschaftsbeteiligten reagieren auf die Aufforderung;
- ◆ Beschwerden anderer Bieter,

- ◆ Spezifikationen, die deutlich enger oder weiter gefasst sind als in früheren Aufforderungen,
- ◆ ungewöhnliche oder abwegige Spezifikationen,
- ◆ eine hohe Zahl von Fällen, in denen ein und derselbe Bieter den Zuschlag erhält,
- ◆ enge Beziehungen zwischen Führungskräften und Mitarbeitern in wichtigen Positionen beim öffentlichen Auftraggeber und beim Wirtschaftsbeteiligten,
- ◆ Verweis auf eine bestimmte Marke anstelle einer Definition mit allgemeiner Beschreibung.

### 1.3.6 Beratungsleistungen

#### *Red Flags*

- ◆ fehlende unterzeichnete Verträge oder Vereinbarungen nebst nicht klar zuordbaren Zahlungen für Rechnungen,
- ◆ Verträge oder Vereinbarungen, die hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen unklar sind, und fehlende sonstige Ausgabenbelege wie detaillierte Rechnungen, Dienstreiseberichte oder Studien,
- ◆ vom Bieter oder von einem Subunternehmer bezahlte Dienstleistungen werden dazu verwendet, den Inhalt der Bewerbungen, die Bewertung der Angebote, die Auswahl der Bieter, die Aushandlung oder Änderung eines Vertrags oder einer Beschwerde auf unzulässige Weise zu beeinflussen;
- ◆ die erbrachten Leistungen verstoßen gegen gesetzliche oder regulatorische Vorschriften zur Verhinderung ungeeigneter Praktiken oder von Interessenkonflikten.

## 1.4 Wahl der Art des Verfahrens

### *Häufige Arten von Betrug bzw. Verstößen*

- unzulässige Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Veröffentlichung<sup>27</sup>,
- es wird ein Verhandlungsverfahren gewählt, obwohl ein offenes Verfahren möglich wäre;
- anstelle des offenen Verfahrens wurde eine andere Art der Auftragsvergabe gewählt;
- unzulässige Inanspruchnahme der Sonderregelung für soziale und andere Sonderdienstleistungen<sup>28</sup>,
- unzulässige direkte Vergabe oder Lieferung durch einen Komplettanbieter:

Ein kritischer Aspekt bei Direktvergaben ist die mangelnde Transparenz und Rückverfolgbarkeit, da während der gesamten Vorbereitungsphase der Ausschreibung

---

<sup>27</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 32. Die Regelung nach Artikel 30 der Richtlinie 2004/18/EG wurde geändert, und die Ausnahmefälle und berechtigten Gründe sind nicht mehr in der geltenden Richtlinie enthalten. Die Regelung, die dem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung nach dem alten Artikel 31 entspricht, wurde beibehalten. Die Beschreibungen von Unregelmäßigkeiten wurden mit denen des Beschlusses C(2013) 9527 der Kommission gemäß der früheren Richtlinie in Einklang gebracht.

<sup>28</sup> Richtlinie 2014/24/EU - Artikel 74 und Anhang XIV.

kein formales Verfahren erforderlich ist. Gerade bei einem bestehenden Interessenkonflikt kann es schwierig sein, bereits getroffene Vergabeentscheidungen zu rechtfertigen, wenn es keine öffentliche Aufforderung, keine Ausschreibung oder Aufforderung zur Abgabe von Angeboten gegeben hat. Folglich lässt sich bei fehlender Dokumentation und Berichterstattung schwer nachprüfen, ob bei einer zuvor erfolgten Vergabe objektive Auswahlkriterien angewandt wurden;

- Unvereinbarkeit des Verfahrens mit dem Gegenstand der Vergabe,
- unzulässiges Bündeln von Lieferungen und Leistungen (auch das Gegenteil von Fragmentierung führt zu mangelndem Wettbewerb),
- Verstoß gegen die Bestimmungen über die Direktvergabe aufgrund höherer Gewalt,
- Angebote unterhalb der Schwelle für offene Verfahren bedeuten, dass es mehrere Ausschreibungen für Verträge mit einem Auftragswert knapp unterhalb der vorgeschriebenen Schwelle gibt. Dies impliziert, dass Aufträge wiederholt zu niedrigeren Preisen als bei offenen Verfahren vergeben werden, während das Gesamtbudget für diese Angebote ein offenes Verfahren mit erheblichen Auswirkungen auf den Wettbewerb erforderlich machen würde.

Unterteilung des Projekts in mehrere Teilprojekte oder zu niedrige Veranschlagung der Gesamtprojektkosten zwecks Vermeidung eines komplizierten obligatorischen Vergabeverfahrens: Die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung kann eine komplizierte Aufgabe sein, die viel Personal und Zeit erfordert, selbst wenn alles reibungslos verläuft. Wenn einige Bieter beschließen, die Entscheidung des Vergabeausschusses gerichtlich anzufechten, verzögert dies das Ergebnis weiter. Daher kann der öffentliche Auftraggeber versucht sein, so oft wie möglich komplizierte Verfahren zu vermeiden und die Arbeiten aufzuteilen oder die Kosten der Projekte bewusst so niedrig zu veranschlagen, dass ihr Auftragswert unter die Schwelle für öffentliche Vergabeverfahren fällt. Eine größere Flexibilität, welche die Verfahren beschleunigt, und die Anpassungsfähigkeit der Spezifikationen bei einem Direktvergabeverfahren können als wesentliche Vorteile sowohl für die ausschreibenden Behörden als auch für die Bieter betrachtet werden.

Derartige Praktiken stellen jedoch nicht nur einen Verstoß gegen die Vorschriften dar, sondern können auch (insbesondere internationale) Bieter ausschließen, was zu Diskriminierung und möglicherweise zu hohen Vertragskosten führen kann. Darüber hinaus sind unter der Schwelle liegende Angebote besonders anfällig für Verstöße gegen die EU-Rechtsvorschriften und für Betrug. Angesichts der weniger strikten Regulierung von Vergabeverfahren für Angebote unterhalb der Schwellenwerte ist es wahrscheinlich, dass hier ein höheres Potenzial für Abweichungen zwischen den nationalen und den EU-Rechtsvorschriften besteht (beispielsweise bei den Anforderungen in Bezug auf die Veröffentlichung, die Transparenz und die Gleichbehandlung von Bietern).



### **FALLBEISPIEL**

*Eine Behörde schloss mit einem IT-Unternehmen einen Vertrag über die Installation eines Computersystems. Da die Auftragssumme knapp unterhalb der Schwelle für die Vergabe öffentlicher Aufträge lag, wurde kein Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Später bot das gleiche Unternehmen an, zusätzliche Features (Systemarchive) gegen zusätzliche Bezahlung zu installieren, die den ursprünglichen Vertragswert um ein Vielfaches überstiegen. Überdies erfolgte in diesem Fall keine öffentliche Ausschreibung, da die technischen Spezifikationen für die installierten Computersysteme so formuliert waren, dass kein anderes Unternehmen den Vertrag erfüllen konnte.*

- unzulässige Bündelung von Lieferungen oder Dienstleistungen: Kombination einer Vielzahl von Waren, die in keinem Verhältnis zueinander stehen. Ziel ist es, den Wettbewerb zu beschränken, da nur komplette Lose vergeben werden. In der Regel wird der Auftrag zu einem hohen Preis an einen bevorzugten Bieter vergeben.

### **FALLBEISPIEL**

*Ein Krankenhaus führte für den Erwerb von zusätzlichen hochspezialisierten Anlagen samt Installation eine Ausschreibung durch. Eine der Anforderungen war, dass die Anlagen von demselben Hersteller sein mussten wie die vorhandenen Geräte im Krankenhaus. Aufgrund dieser Beschränkung konnte nur ein Bieter ein Angebot abgeben. Darüber hinaus führte derselbe Bieter auch die für die Installation erforderlichen Bauarbeiten durch.*

## **1.4.1 Manipulation des Vergabeverfahrens**

### ***Red Flags***

- ◆ Manipulation des Verfahrens durch Anwendung subjektiver Kriterien bei der Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Vorschlags (z. B. die individuellen Fähigkeiten der Koordinatoren der Studie, der Ruf des Dienstbieters oder seine bisherige Arbeit in diesem Bereich),
- ◆ Manipulation des Verfahrens zu zwei Zeitpunkten: Zunächst gehen nach der Ausschreibung keine Angebote ein, da die angegebenen Beträge deutlich unter dem tatsächlichen Wert liegen, was dann zur Einleitung eines Verhandlungsverfahrens führt;
- ◆ bei einem intensiven Wettbewerb zwischen den Bietern wird der Umfang der Studie später erweitert, sodass eine unrechtmäßige Verwendung von Mitteln möglich wird;

- ◆ Kickbacks für den Entscheidungsträger durch Subunternehmerregelungen oder gefälschte Rechnungen.

### 1.4.2 Verhandlungsverfahren

#### *Red Flags*

- ◆ Verhandlungsverfahren nach einer fehlgeschlagenen Ausschreibung (deutliche Gefahr von Absprachen),
- ◆ Nichteinhaltung von Anforderungen, die in einer äußerst dringenden Situation aufgrund unvorhergesehener Ereignisse gelten,
- ◆ Nichteinhaltung der spezifischen Anforderungen für Aufträge im Sicherheits- und Verteidigungswesen.

### 1.4.3 Vergabe an Komplettanbieter

#### *Red Flags*

- ◆ Verwendung des Verfahrens für Komplettanbieter für gewöhnliche Arten von Waren oder Dienstleistungen,
- ◆ Beschaffungsvorgänge, die bisher auf Wettbewerb beruhten, werden durch nicht-wettbewerbliche Verfahren ersetzt,
- ◆ Auftragsvergaben, die wiederholt knapp über oder unter den Ausschreibungsgrenzen liegen,
- ◆ an nur einen einzigen Wirtschaftsbeteiligten übermittelte Aufrufe,
- ◆ handschriftliche Korrekturen der angebotenen Preise.

### 1.4.4 Aufgeteilte Aufträge

#### *Red Flags*

- ◆ Ein öffentlicher Auftraggeber vergibt in kurzer Zeit mehrere Aufträge knapp unter der Schwelle der Ausschreibungspflicht für öffentliche Aufträge, wobei die auszuführenden Arbeiten und/oder die zu liefernden Waren inhaltlich und örtlich nahezu identisch zu sein scheinen, etwa im Rahmen einer unzulässigen Aufteilung eines Auftrags in Arbeit und Materialien, wobei beide Teile unterhalb der Ausschreibungsgrenze liegen;
- ◆ Aufteilung von Posten, die normalerweise zusammen erworben werden, um den Vertragswert unter der Schwelle zu halten;
- ◆ wiederholte Käufe oder mehrere Käufe durch ein und dieselben Wirtschaftsbeteiligten knapp unter der Ausschreibungsgrenze: z. B. gleiche oder ähnliche Verträge in sehr kurzer Zeit mit demselben Vertragspartner;
- ◆ unzulässiges Aufteilen von Verträgen, beispielsweise auf zwei oder mehr Verträge, die sich auf ähnliche Posten beziehen, über einen kurzen Zeitraum laufen (z. B. ohne ersichtlichen Grund im selben Jahr) und bei deren Vergabe Verfahren von geringerer Wettbewerbsintensität verwendet wurden;

- ◆ Aufteilung von Aufträgen auf miteinander in Verbindung stehende Wirtschaftsbeteiligte zwecks Unterschreitung der einzelnen jährlichen Umsatzschwellen.

### 1.4.5 Unzulässige Bündelung von Lieferungen oder Dienstleistungen

- ◆ Beschwerden eines oder mehrerer Bewerber wegen unzulässiger Bündelung von Lieferungen, Dienstleistungen usw. in ein und derselben Ausschreibung,
- ◆ die Lieferungen können zwar nicht in einer gemeinsamen Ausschreibung gebündelt werden, doch gibt es eine Bestimmung, wonach das Angebot eines Bieters, der eine bestimmte zu liefernde Ware nicht anbieten kann, als nicht akzeptabel gilt und abgelehnt wird;
- ◆ bei einer gebündelten Ausschreibung kommt es zu einer deutlichen Reduzierung der Bieterzahl;
- ◆ der öffentliche Auftraggeber kann die Bündelung nicht mit Kosteneinsparungen und Risikominderung begründen.

#### *Lösungen*

- ✓ Unterstützung des öffentlichen Auftraggebers bei der Entwicklung einer optimalen Beschaffungsstrategie mit einem angemessenen Gleichgewicht zwischen administrativer Effizienz und gleichem Zugang für die Wirtschaftsbeteiligten: a) Sicherstellung, dass die Art des gewählten Verfahrens ein ausreichendes Maß an Wettbewerb ermöglicht und dass das Verfahren angesichts des Gegenstands des Beschaffungsauftrags ausreichend offen ist, b) Festlegung klarer Regeln für die Wahl des Verfahrens, Sicherstellung von ausreichendem Wettbewerb im Verfahren und Bereitstellung zusätzlicher Leitlinien zur Unterstützung der Personen, die diese Regeln in der Praxis anwenden, c) Überprüfung und Genehmigung übergreifender Beschaffungsstrategien, um sicherzustellen, dass diese mit dem Auftragswert und dem damit verbundenen Risiko in Einklang stehen,
- ✓ Präventivmaßnahmen zur Stärkung der Integrität in Fällen, in denen ein Wettbewerbsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist, wie a) Ausarbeitung klarer und dokumentierter Anforderungen, b) Begründung für den etwaigen Verzicht auf ein Wettbewerbsverfahren und Protokollierung der betreffenden Entscheidung, c) Auflistung der Mitarbeiter mit Entscheidungsbefugnissen und Angabe ihrer Befugnisse, d) Planung von Stichproben der Ergebnisse von Verfahren ohne Wettbewerb, e) Prüfung der Möglichkeit einer Einbeziehung von Interessengruppen zur Beurteilung der Integrität des Verfahrens, insbesondere in Ausnahmefällen mit hohen Vertragswerten, f) Veröffentlichung der Auswahlkriterien und der erwarteten Vertragsbedingungen und g) Veröffentlichung des vereinbarten Vertrags nach der Auftragsvergabe,
- ✓ In nicht offenen oder selektiven Verfahren können spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Integrität eingesetzt werden, beispielsweise a) die Schätzung der maximalen Zahl potenzieller Lieferanten, die je Verfahren zur Abgabe eines Angebots aufzufordern sind, die Erfassung des Grundes, falls es sich als unmöglich erweist, die

Mindestzahl zu berücksichtigen, b) Überprüfungen zur Bestätigung der abgegebenen Angebote und zur Ermittlung der Gründe, warum aufeinanderfolgende Aufrufe nicht beantwortet wurden, mit dem Ziel, mögliche Manipulationen zu verhindern.

- ✓ In Verhandlungsverfahren können spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Integrität eingesetzt werden, beispielsweise a) das Führen ausführlicher Aufzeichnungen über ausgewählte Lieferanten und b) die Aufnahme der vereinbarten Vertragsbedingungen in die Aufzeichnungen unter Angabe der Wahl des Lieferanten.
- ✓ Bei Qualifizierungsverfahren, die mehrere Käufe umfassen und die nicht dauerhaft für neue Bewerber offen sind (z. B. Rahmenvereinbarungen), sind folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Integrität denkbar: a) Veröffentlichung einer jährlichen Liste der qualifizierten Lieferanten, b) regelmäßige Veröffentlichung der Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen unter Angabe der Qualifikationsanforderungen, c) Sicherstellung, dass die Spezifikationen im Voraus erstellt und veröffentlicht werden, und d) Veröffentlichung von Aufträgen, die im Wege von Rahmenvereinbarungen vergeben wurden.
- ✓ Überprüfung der Art und Weise, wie das Vergabeverfahren festgelegt wurde,
- ✓ Überprüfung der Verbindungen zwischen den Mitarbeitern des öffentlichen Auftraggebers und denjenigen des beauftragten Unternehmens.

### **Bewährte Verfahren**

#### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Im Rahmen des Direktvergabeverfahrens werden von mehreren öffentlichen Einrichtungen in Österreich zusätzliche verbindliche Anforderungen gestellt, um die Transparenz und Vergleichbarkeit zu erhöhen und die Gleichbehandlung potenzieller Bieter zu verbessern. Auf der Grundlage des österreichischen Vergaberechts wurden die Anforderungen an die Direktvergabe vom Ministerium für Soziales in einem internen Rundschreiben („Rundschreiben Nr. 8“) festgelegt. Zusätzlich zu den Vorschriften des Bundesgesetzes schreibt dieses Rundschreiben die Einholung von mindestens drei verbindlichen Angebotsvorschlägen für Direktvergaben über 3 000 EUR und unter 100 000 EUR (ohne Mehrwertsteuer) vor. Dadurch wurden die rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der öffentlichen Vergabeverfahren der Ministerien gestärkt.*

## II. Ausschreibungsphase

Die Ausschreibungsphase besteht aus folgenden Schritten: Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen, Festlegung der Auswahl- bzw. Zuschlagskriterien, Veröffentlichung der Ausschreibung bzw. der Aufforderung zur Angebotsabgabe, Angebotseröffnung, Bewertung und Evaluierung der Angebote und schließlich Unterzeichnung des Vertrages und Bekanntgabe des Vertragsabschlusses.

### **Wichtigste Herausforderungen**

Die Hauptherausforderungen in dieser komplexen Phase sind:

- uneinheitlicher Zugang zu Ausschreibungsinformationen bei der Aufforderung zur Abgabe von Angeboten (z. B. Fehlen einer öffentlichen Bekanntmachung der Ausschreibung, Berücksichtigung eines nicht vorher angekündigten Bewertungskriteriums),
- mangelnder Wettbewerb,
- Angebotsabsprachen (diese führen zu unangemessenen Preisen),
- fiktive Angebote,
- Interessenkonflikte oder Korruption bei der Bewertung und im Genehmigungsverfahren,
- fehlender Zugang zu den Aufzeichnungen über das Verfahren (Schwierigkeit für abgelehnte Bieter, eine Vergabeentscheidung anzufechten).

### 2.1 **Aufforderung zur Angebotsabgabe**

#### 2.1.1 **Weitergabe von Ausschreibungsinformationen**

##### **FALLBEISPIEL**

*Die für die Auftragsvergabe, die Erstellung des Projekts oder die Auswertung der Angebote verantwortlichen Mitarbeiter hatten vertrauliche Informationen über die bevorzugten Lösungen an den Bieter weitergegeben. Dies ermöglichte es dem Bieter, einen technischen Vorschlag auszuarbeiten, für den er eine höhere Punktzahl erhielt.*

### **Red Flags**

- ◆ Die eingegangenen Angebote unterscheiden sich aufgrund von selektiv vorab weitergegebenen Informationen;
- ◆ für bestimmte Einzelposten werden unangemessen niedrige Preise geboten;
- ◆ kurz nach der Zuschlagserteilung werden Änderungen vorgenommen, um bestimmte Posten zu streichen oder zu ändern;

- ◆ einzelne Posten der Ausschreibungen unterscheiden sich von denen im endgültigen Vertrag;
- ◆ der Bieter steht dem für die Ausschreibung zuständigen Personal nahe oder war an der Erstellung der Spezifikationen beteiligt;
- ◆ es ist bekannt, dass zwischen den Organisatoren der Ausschreibung und einigen Bietern eine Beziehung besteht: z. B. treffen sich die Beamten des öffentlichen Auftraggebers des Öfteren mit einigen Bietern, was ihre Unparteilichkeit in Frage stellen könnte;
- ◆ ein Beamter des öffentlichen Auftraggebers ist am Ausschreibungsverfahren beteiligt, ganz gleich, in welcher Phase. Gleichzeitig hat der Beamte einen Verwandten oder Geschäftspartner, der an einem oder mehreren Bieterunternehmen beteiligt ist. Dieser Beamte muss nicht unbedingt mit der betreffenden Ausschreibung befasst sein; der bloße Zugang zu Informationen genügt, damit die Situation als Red Flag gelten kann;
- ◆ Bevorteilung von Bietern: Beamte des öffentlichen Auftraggebers stellen z. B. Insider-Informationen nur (einem) bestimmten Bieter(n) zur Verfügung;
- ◆ unzureichende Kontrollen während des Verfahrens, z. B. Nichteinhaltung von Fristen,
- ◆ das erfolgreiche Angebot liegt nur knapp unter dem nächstniedrigeren Angebot;
- ◆ einige Angebote wurden frühzeitig geöffnet;
- ◆ verspätet eingereichte Angebote wurden akzeptiert;
- ◆ das zuletzt eingegangene Angebot wird ausgewählt;
- ◆ alle Angebote werden abgelehnt, und das Verfahren wird erneut eröffnet;
- ◆ der erfolgreiche Bieter kommunizierte während der Angebotsfrist privat per E-Mail oder auf anderem Wege mit den zuständigen Mitarbeitern des Auftraggebers.

### **Lösungen**

- ✓ Überprüfung des Vergabeverfahrens,
- ✓ Überprüfung der Preisunterschiede zwischen den Angeboten,
- ✓ Überprüfung der Angebotseröffnungstermine und der Anwesenheit aller Bieter, die für den jeweiligen Eröffnungstermin ein Angebot eingereicht hatten,
- ✓ Überprüfung, ob nach Ablauf der Frist Angebote angenommen wurden,
- ✓ Überprüfung der Beziehungen zwischen den Anteilseignern des erfolgreichen Bieters und den mit der Auftragsvergabe beauftragten Mitarbeitern.

### **2.1.2 Manipulation der Ausschreibungsspezifikationen**

Die Aufforderung zur Einreichung von Angeboten oder Vorschlägen kann Spezifikationen enthalten, die so angepasst sind, dass sie den Qualifikationen oder Kompetenzen eines bestimmten Bieters entsprechen. Dies ist oft bei Verträgen im IT-Bereich und in anderen technischen Bereichen der Fall. Restriktive Spezifikationen können eingesetzt werden, um andere qualifizierte Bieter auszuschließen, um die Beschaffung aus einer Hand zu rechtfertigen oder um jeden weiteren Wettbewerb zu verhindern.

### *Red Flags*

- ◆ Beschwerden von Bieter,
- ◆ fehlende Kontrollen und ungeeignete Ausschreibungsverfahren,
- ◆ Indizien, dass nach der Abgabe Änderungen an den Angeboten vorgenommen wurden,
- ◆ Angebote, die aufgrund von Fehlern für nichtig erklärt wurden,
- ◆ aus zweifelhaften Gründen erfolgte Ablehnung eines hinreichend qualifizierten Bieters.

### *Lösungen*

- ✓ Überprüfung aller Bieter, die auf den Aufruf für die Einreichung eines Angebots geantwortet haben,
- ✓ Überprüfung von Ähnlichkeiten zwischen den Spezifikationen und den Produkten oder Dienstleistungen des erfolgreichen Auftragnehmers,
- ✓ Überprüfung der von anderen Bietern angeführten Aspekte,
- ✓ Überprüfung der Verbindungen zwischen dem verantwortlichen Personal beim Auftraggeber und bei den Bietern.

### **2.1.3 Fehlender Wettbewerb**

#### *Red Flags*

- ◆ unzureichende Bekanntmachung,
- ◆ Schaffung von Hindernissen für die Beteiligung von KMU,
- ◆ Aufnahme subjektiver Kriterien (z. B. architektonische Gestaltung oder Umweltstandards),
- ◆ Festlegung unrealistischer Fristen auf der Grundlage ungerechtfertigter Dringlichkeit,
- ◆ Probleme bei der Beschaffung von Unterlagen: Dies kann für einige Wirtschaftsbeteiligte einen Vorteil bei der Angebotserstellung bedeuten;
- ◆ selektive Informationsweitergabe,
- ◆ begrenzte Auswahl aus einer Liste von Wirtschaftsteilnehmern bei nicht offenen Verfahren,
- ◆ Absprachen in bestimmten Situationen: Vereinbarungen zwischen Wirtschaftsbeteiligten, die regelmäßig aufgefordert werden, Angebote abzugeben, Vertragsaufteilungen, externe Auswahl des erfolgreichen Angebots, Kompensationszahlungen für nicht ausgewählte Bieter (mit daraus resultierendem Kostenanstieg für den öffentlichen Auftraggeber) usw.
- ◆ ein Bewerber zieht sein Angebot ohne Angabe von Gründen zurück: Dies kann darauf hinweisen, dass er nicht berücksichtigt werden wollte;
- ◆ ein oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer reichen wiederholt unvollständige Gebote ein, die abgelehnt werden.

### 2.1.4 Absprachen

Eine der größten Herausforderungen des gesamten Ausschreibungsverfahrens - insbesondere in der Vorbereitungsphase und während der Ausschreibung - besteht darin, Absprachen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verhindern, aufzudecken und zu beseitigen.

Absprachen während des Bieterverfahrens (auch als Angebotsmanipulation bezeichnet) treten auf, wenn mehrere Unternehmen heimlich übereinkommen, das Ausschreibungsverfahren zu manipulieren, um den Wettbewerb zwischen ihnen zu begrenzen oder zu unterbinden. Ziel dabei ist in der Regel, die Preise künstlich zu erhöhen oder die Qualität von Waren oder Dienstleistungen für den öffentlichen Auftraggeber, der diese Waren oder Dienstleistungen im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens zu erwerben gedenkt, zu verringern.

Dies führt zu außergewöhnlichen Gewinnen für die an der Absprache beteiligten Parteien, die nach unterschiedlichen Kompensationssystemen unter diesen verteilt werden. Darüber hinaus werden den öffentlichen Auftraggebern die Vorteile des Wettbewerbs vorenthalten: Die unnötige Zahlung höherer Preise für eine Ware oder Dienstleistung bedeutet den Verlust öffentlicher Finanzmittel, die anderweitig hätten verwendet werden können.

Absprachen zwischen Bietern (oder potenziellen Bietern<sup>29</sup>) haben zwei Hauptziele, die in der Regel miteinander einhergehen:

- 1) Preisvereinbarungen über einen zu vergebenden Vertrag (Preisfestsetzung) zur Festlegung eines Preises oder einer Preisspanne, der oder die höher liegt als bei einem ordentlichen Ausschreibungsverfahren möglich wäre.

Dabei vereinbaren die Wettbewerber die zu gewährenden Rabatte oder einen Mindestpreis, den alle Bieter einhalten (d. h. alle Gebote sind höher als dieser festgelegte Mindestpreis). Außerdem können sie sich beispielsweise auf eine identische Formel einigen, die von allen Bietern angewendet wird, um den in den verschiedenen Geboten enthaltenen Preis zu berechnen.

Die Bieter könnten sich auch über andere Aspekte als den Preis verständigen, beispielsweise über die technischen Merkmale des Produkts, die Qualität der Waren und Dienstleistungen oder die Fristen für die Durchführung des Vertrags.

- 2) Sie können auch vorab einen Bieter festlegen, der den Zuschlag für einen Auftrag im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens erhalten soll.

Die übrigen an der Absprache beteiligten Wettbewerber, die eingewilligt haben, ihr Angebot so zu gestalten, dass sie nicht den Zuschlag erhalten, erhalten vom designierten Bieter eine gewisse Entschädigung. Auf diese Weise wird der zusätzliche Gewinn, der sich aus der Absprache ergibt, unter allen beteiligten Bietern aufgeteilt.

Eine solche Entschädigung kann verschiedene Formen haben:

---

<sup>29</sup> Es ist zu berücksichtigen, dass Absprachen zwischen einem tatsächlichen Bieter und einem potenziellen Bieter, der kein Angebot abgibt, getroffen werden können und es auch nicht erforderlich ist, dass alle Bieter an der Absprache beteiligt sind (wenngleich dies die Absprache effektiver macht).



- ✓ Der designierte erfolgreiche Bieter vergibt Unteraufträge oder Lieferverträge an die übrigen an der Absprache beteiligten Bieter oder
- ✓ der designierte erfolgreiche Bieter zahlt den übrigen an der Absprache beteiligten Bietern eine direkte Kompensation in Form von Waren oder Bargeld, die normalerweise durch gefälschte Rechnungen als ordentliche Zahlungen für nicht getätigte Dienstleistungen verschleiert werden.

Langjährige Vereinbarungen zur Angebotsmanipulation können über einen Zeitraum von Monaten oder Jahren jedoch noch wesentlich ausgefeiltere Methoden zur Verteilung von Gewinnen aus der Manipulation umfassen.

Absprachen oder Angebotsmanipulationen können unterschiedliche Formen haben. Im Folgenden sind die häufigsten aufgeführt, die auch miteinander kombiniert auftreten können:

### **a) Deckangebot**

Ein Deckangebot (auch als Komplementär-, Schatten-, Pseudo- oder Höflichkeitsangebot bezeichnet) ist ein Angebot, mit dem ausschließlich das Ziel verfolgt wird, den formalen Anschein eines korrekten Angebotsverfahrens zu erwecken, jedoch keine Absicht gehegt wird, den Zuschlag zu erhalten, d.h. es wird das Ziel verfolgt, keinen Vertrag zu schließen. Solche Angebote stellen darauf ab, vom öffentlichen Auftraggeber nicht akzeptiert zu werden.

Nachdem die Wettbewerber vereinbart haben, wer von ihnen den Zuschlag erhalten soll, geben sie Angebote zu bewusst höheren Preisen als der vereinbarte erfolgreiche Bieter oder zu Bedingungen ab, die für den Auftraggeber bekanntermaßen inakzeptabel sind (z. B. ist das Angebot höher als der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegte Höchstpreis oder das Angebot ist eindeutig unvollständig). Dadurch soll sichergestellt werden, dass das Angebot des designierten erfolgreichen Bieters vom Käufer ausgewählt wird und gleichzeitig der Eindruck eines echten Wettbewerbs entsteht.

Deckangebote können auch von Briefkastenfirmen oder von miteinander verbundenen Unternehmen abgegeben werden.

Das Deckangebot ist die häufigste Form der Angebotsmanipulation und ermöglicht dem designierten erfolgreichen Bieter, einen Preis festzulegen, der höher ist als der Preis, der sich aus einer echten Ausschreibung ergeben hätte.

### **b) Angebotsunterdrückung**

Bei dieser Art von Absprache erklären sich ein oder mehrere Unternehmen – von denen andernfalls die Abgabe eines Gebots zu erwarten wäre oder die bereits geboten haben – damit einverstanden, kein Gebot abzugeben oder ein zuvor abgegebenes Gebot zurückzuziehen, damit der vorherbestimmte Bieter den Auftrag erhalten kann.

Als Gegenleistung können die Nichtbieter einen Unterauftrag, einen Liefervertrag oder eine direkte Auszahlung von dem designierten erfolgreichen Bieter des Verfahrens erhalten, um ihrerseits Vorteile aus der Absprache zu ziehen.

Diese Vorgehensweise wird üblicherweise angewandt, wenn ein neuer oder ein unkooperativer Bieter an einem Wettbewerb teilnehmen möchte, für den von den Beteiligten bereits früher eine Absprache getroffen wurde.

Gelingt es dem neuen bzw. unkooperativen Bieter, ein wettbewerbsfähiges Angebot abzugeben, so wird die aus der Absprache ergebende Preisinflation deutlich. Um dies zu verhindern, können die an der Absprache beteiligten Bieter beschließen, das neue Unternehmen zu bestechen, auf die Abgabe eines Angebots zu verzichten oder ein zuvor eingereichtes Angebot zurückzuziehen.

An Absprachen beteiligte Bieter können zum Schutz der Absprache auch andere Mittel einsetzen, um nicht kooperierende Unternehmen von der Abgabe eines Angebots abzuhalten. Beispielsweise können sie Lieferanten und Subunternehmer dazu bewegen, keine Verträge mit diesen Unternehmen abzuschließen.

### ***c) Angebotsrotation***

Im Gegensatz zur Angebotsunterdrückung erfolgt eine Angebotsrotation, wenn die sich absprechenden Unternehmen weiterhin Angebote abgeben, aber vereinbaren, sich als erfolgreicher Bieter abzuwechseln (d. h. abwechselnd das jeweils niedrigste Angebot abzugeben). Ziel dieser Methode ist, jedem Teilnehmer entsprechend der Größe oder des Marktanteils der an der Absprache beteiligten Unternehmen letztendlich denselben Vertragswert oder Geldwert zukommen zu lassen.

Die Methode der Angebotsrotation wird in der Regel in Verbindung mit Deckangeboten der designierten abgelehnten Bieter der einzelnen Ausschreibungsverfahren angewandt.

Die Rotation erfolgt in der Regel nach einem vorgegebenen Zeitplan: Jeder an der Absprache beteiligte Bieter erhält einen Vertrag in einer bestimmten zeitlichen Reihenfolge, die zuvor zwischen den Beteiligten (z. B. A, B, C, A, B, C usw.) vereinbart wurde. Dies geschieht vor allem dann, wenn die von der vereinbarten Angebotsrotation betroffenen Verträge einander ähneln.

Die Rotation kann sich jedoch auch auf andere Elemente stützen, etwa auf den Vertragswert, die Art der Waren oder Dienstleistungen, die Fristen des Ausschreibungsverfahrens oder den Zeitraum der vorgesehenen Vertragserfüllung.

Da bei der Angebotsrotation jeder Bieter eine bestimmte Anzahl von Aufträgen erhält, ist es mitunter nicht erforderlich, ein weiteres Kompensationssystem einzurichten.

### ***d) Marktaufteilung***

Die Markt(auf)teilung ist eine Absprache zwischen Bietern, welche sich darauf verständigen, in bestimmten geografischen Regionen oder für bestimmte öffentliche Auftraggeber nicht in Wettbewerb zueinander zu treten und stattdessen die Märkte untereinander aufzuteilen.

Zu diesem Zweck weisen die an der Absprache beteiligten Unternehmen jeden Auftraggeber oder jede geografische Region einem anderen Bieter zu, sodass einzelne

Unternehmen bei Ausschreibungen ihnen nicht zugewiesener Auftraggeber oder geografischer Regionen nicht (oder nur in der Form von Deckangeboten) mitbieten.

Um die Kosten zu reduzieren und die Gewinne der Kartellmitglieder zu maximieren, erfolgt die Marktaufteilung in der Regel nach dem Prinzip der Entfernung, sodass jede geografische Region oder jeder Auftraggeber demjenigen an der Absprache beteiligten Unternehmen zugeordnet wird, dessen Produktionsanlagen am nächsten an der jeweiligen Region oder dem jeweiligen Auftraggeber liegen. Vor diesem Hintergrund sollen Aufträge im jeweiligen „Heimatmarkt“ an „heimische Produzenten“ vergeben werden.

Bei der Aufteilung der geografischen Regionen und der Auftraggeber berücksichtigen die an der Absprache beteiligten Unternehmen in der Regel die früheren Marktanteile, um den Status quo zu bewahren und einen Preiskrieg zu vermeiden, oder sie achten auf die individuellen Präferenzen der Beteiligten.

**FALLBEISPIEL**

**Absprachen bei der öffentlichen Auftragsvergabe**

*Im Jahr 2012 wurde ein Kartell der wichtigsten Hersteller von Papierumschlägen in Spanien aufgedeckt. Diese Unternehmen hatten sich heimlich darauf geeinigt, den Markt für Papierumschläge, die bei den Wahlen zum spanischen National- und Regionalparlament sowie zum Europäischen Parlament verwendet wurden, unter sich aufzuteilen.*

*Die beteiligten Unternehmen trafen sich regelmäßig, um zu entscheiden, wer den Zuschlag für einzelne Aufträge oder Lose erhalten sollte, und um den Preis des erfolgreichen Angebots zu vereinbaren. Die übrigen an der Absprache beteiligten Unternehmen verpflichteten sich, Deckangebote abzugeben.*

*Anschließend vergab der designierte erfolgreiche Bieter heimlich einen Teil des Auftrags an die übrigen Mitglieder des Kartells zu einem vorher festgelegten Preis, sodass jedes der beteiligten Unternehmen von einem Gewinn profitierte, der im Laufe der Zeit mehr oder weniger konstant war und der relativen Größe des Unternehmens entsprach. Darüber hinaus einigten sich die an der Absprache beteiligten Unternehmen darauf, „Geldbußen“ (25 % der Auftragssumme) gegen diejenigen Mitglieder des Kartells zu verhängen, die die Vereinbarung nicht einhielten.*

*Das Kartell bestand von den ersten demokratischen Wahlen in Spanien (1977) bis zur Einleitung der Untersuchung (2010). Es konnte aufgedeckt werden, da ein Mitglied des Kartells im Rahmen der neuen Kronzeugenregelung des spanischen Wettbewerbsrechts Informationen weitergab.*

*Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 erhielt ein Unternehmen, das nicht am Kartell beteiligt war, den Zuschlag für eines der Lose, indem es ein Angebot abgab, das 20 % unter dem designierten erfolgreichen Angebot lag, was jedoch nicht zur Einleitung einer Untersuchung führte.*

*Bei den ersten Wahlen nach der Aufdeckung des Kartells (Wahlen zum Nationalparlament 2011) lag das erfolgreiche Angebot 40 % unter dem Höchstgebot, während dieser Wert bei den vorausgegangenen Wahlen nicht größer als 10 % war.*

*Beispiel: die ersten fünf Lose des Auftrags, der für die Wahlen zum Nationalparlament 1982 ausgeschrieben wurde:*

| LOT | Bidders | Bid price (pesetas) |        |
|-----|---------|---------------------|--------|
|     |         | Congress            | Senate |
| 1   | A       | 929                 | 849    |
|     | F       | 960                 | 870    |
|     | G       | 965                 | 973    |
| 2   | B       | 929                 | 849    |
|     | F       | 960                 | 870    |
|     | G       | 965                 | 873    |
| 3   | C       | 929                 | 849    |
|     | G       | 960                 | 870    |
|     | A       | 929                 | 849    |
| 4   | D       | 929                 | 849    |
|     | F       | 960                 | 870    |
|     | G       | 965                 | 873    |
| 5   | E       | 929                 | 849    |
|     | F       | 960                 | 870    |
|     | G       | 965                 | 873    |

| LOT | Winning Bidder | Winning bid price (pesetas) |        |
|-----|----------------|-----------------------------|--------|
|     |                | Congress                    | Senate |
| 1   | A              | 929                         | 849    |
| 2   | B              | 929                         | 849    |
| 3   | C              | 929                         | 849    |
| 4   | D              | 929                         | 849    |
| 5   | E              | 929                         | 849    |

*Einige Red Flags:*

- *Jeder Bieter (A bis E) erhält den Zuschlag für ein Los.*
- *Erfolgreiche Bieter bieten nur für ein Los und erhalten den Zuschlag.*
- *Der Preis des erfolgreichen Angebots ist immer gleich.*
- *F und G geben immer ein Angebot ab, sind aber nie erfolgreich.*

Diese Art von Betrug kommt in Situationen vor, in denen es relativ wenige Bieter für ein bestimmtes Projekt gibt und alle Bieter einander kennen. Es kann für sie von Vorteil sein, zusammenzuarbeiten, indem beispielsweise der erfolgreiche Bieter den Verlierer mit einem Teil der Arbeiten beauftragt. Es kann auch vorkommen, dass ein Unternehmen ein Angebot direkt und ein anderes über eine im Ausland registrierte Tochtergesellschaft abgibt. Des Weiteren können Fälle vorkommen, in denen nur ein einziger echter Bieter vorhanden ist (das bevorzugte Unternehmen) und die übrigen Bieter die Leistung kaum zu wettbewerbsfähigen

Preisen ausführen können (insbesondere bei Bauaufträgen). Sie geben ihr Angebot nur pro forma ab, damit die Pflicht, drei vergleichbare Angebote einzuholen, erfüllt wird. Eine Variante dieser Situation ergibt sich, wenn es in den Angeboten der übrigen Bieter Sonderklauseln gibt, die die ausschreibende Behörde nicht annehmen kann und die es ihr unmöglich machen, den entsprechenden Bieter zu beauftragen.

### **FALLBEISPIEL**

*Eine Gemeindeverwaltung organisierte eine Ausschreibung für den Bau einer neuen Straße in einer relativ abgelegenen Region und vergab den Auftrag an eine der bietenden Baufirmen. Später stellte sich heraus, dass der erfolgreiche Bieter etwa die Hälfte der Arbeiten an ein anderes lokales Unternehmen untervergeben hatte, das ebenfalls an der Ausschreibung teilgenommen und das zweitbeste Angebot abgegeben hatte. Es bestand somit der Anlass zu dem Verdacht, dass sich die beiden Bieter darauf geeinigt hatten, nicht gegeneinander anzutreten, sondern im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens zusammenzuarbeiten.*

### **Red Flags**

Angebotsmanipulationen oder Absprachen im öffentlichen Auftragswesen können sehr schwer aufzudecken sein, da Absprachen in der Regel im Geheimen geschlossen werden und nicht an die Öffentlichkeit dringen, wobei nur die Teilnehmer selbst über die Absprache informiert sind. Die Absprachestrategien führen allerdings in der Regel zu ungewöhnlichen Angebots- oder Preismustern, welche Indikatoren oder Red Flags darstellen, die von den mit der Beschaffung befassten Beamten durch die Überprüfung der Ausschreibungsunterlagen und durch die Analyse vergangener Auftragsvergaben erkannt werden können.

Es wird empfohlen, die Analyse dieser Indikatoren systematisch durchzuführen und verschiedene Angebote desselben oder mehrerer Auftraggeber über einen längeren Zeitraum zu vergleichen. Auf diese Weise erhöht sich die Chance, Absprachen zu erkennen. Es ist daher sinnvoll, eine zentrale Datenbank zu betreiben, die frühere Ausschreibungen und die Ausschreibungen aller öffentlichen Auftraggeber enthält, da so dazu beigetragen wird, solche Indikatoren und Red Flags leichter zu identifizieren.

Derart ungewöhnliche Muster sind zwar noch kein Beweis für eine Absprache, legen aber nahe, dass weitere Untersuchungen durch die zuständigen Behörden (z. B. die zuständige Wettbewerbsbehörde) erforderlich sind, um die Existenz von Absprachen zu bestätigen.

### **Red Flags in Bezug auf die Angebotsabgabe und das Verfahren**

- ◆ Die Zahl der Bieter ist deutlich geringer als im Durchschnitt anderer vergleichbarer Ausschreibungen;
- ◆ die üblichen Lieferanten reagieren nicht auf Ausschreibungen, für die normalerweise ein Angebot von ihnen zu erwarten wäre, geben aber für vergleichbare Ausschreibungen weiterhin Angebote ab;

- ◆ den Zuschlag erhält oft ein und dasselbe Unternehmen, obwohl es sich um ein wettbewerbsorientiertes Marktumfeld zu handeln scheint;
- ◆ einige Unternehmen ziehen ihr Angebot für eine bestimmte Ausschreibung unerwarteterweise zurück;
- ◆ einige Unternehmen lehnen es beharrlich ab, ein Angebot für Ausschreibungen bestimmter öffentlicher Auftraggeber oder in bestimmten geografischen Gebieten abzugeben;
- ◆ der erfolgreiche Bieter lehnt den Auftrag ohne triftigen Grund ab;
- ◆ es gibt Unternehmen, die nie einen Auftrag erhalten, obwohl sie in der Regel Angebote für die Ausschreibungen eines bestimmten Auftraggebers abgeben;
- ◆ ein bestimmtes Unternehmen bietet selten, erhält aber stets den Zuschlag, wenn es ein Angebot abgibt;
- ◆ bestimmte Bieter erhalten wiederholt Aufträge für vergleichbare Lieferungen oder Leistungen von einer bestimmten ausschreibenden Behörde, nicht aber von anderen Behörden;
- ◆ bestimmte Unternehmen geben unvollständige Angebote ab oder ihre Angebote weisen Merkmale auf, die es unwahrscheinlich oder unmöglich machen, dass diese Angebote den Zuschlag erhalten (z. B. enthalten sie keine Informationen zu einem oder mehreren Zuschlagskriterien);
- ◆ der erfolgreiche Bieter beauftragt wiederholt abgelehnte Bieter oder Unternehmen, die normalerweise für die Ausschreibung bieten würden, dies aber im gegebenen Fall nicht taten, als Subunternehmer;
- ◆ es scheint ein Muster zu geben, nach dem der designierte erfolgreiche Bieter festgelegt wird, wobei jedes der Unternehmen, die normalerweise Angebote abgeben, einen Teil der Aufträge erhält: Beispielsweise wechseln sich die Unternehmen ab oder jedes Unternehmen erhält immer die Aufträge gleichen Inhalts oder gleichen Vertragswertes;
- ◆ ein Unternehmen gibt ein Angebot ab, das Informationen enthält, die sich erheblich von denen unterscheiden, die das Unternehmen üblicherweise in seine Angebote für andere Ausschreibungen aufnimmt (z. B. in Bezug auf die Preise für identische oder vergleichbare Produkte, die Laufzeit der Verträge oder die angebotene Qualität für vergleichbare Produkte);
- ◆ eine Reihe von Unternehmen gibt in jedem geografischen Gebiet Angebote ab, aber jedes einzelne von ihnen erhält den Zuschlag nur bei Ausschreibungen in bestimmten Regionen. Es scheint eine geografische Aufteilung der Ausschreibungen unter den Bietern zu geben;
- ◆ Unternehmen, die getrennte Angebote abgeben könnten, entscheiden sich dafür, sich zusammenzuschließen und nur ein Angebot abzugeben;
- ◆ immer wenn ein bestimmtes Unternehmen ein Angebot abgibt, geben bestimmte andere Unternehmen kein Angebot ab, ohne dass nachvollziehbare Gründe vorliegen, die ein solches Verhalten erklären könnten;

- ◆ bestimmte Bieter bieten immer oder nie gegeneinander;
- ◆ es existieren signifikante Verbindungen zwischen zwei oder mehr Bietern, beispielsweise gemeinsame oder verwandte Verwalter, Kreuzbeteiligungen, dieselben juristischen Adressen, dieselben Mitarbeiter, dieselben Telefonnummern oder Familienbeziehungen;
- ◆ die unterlegenen Bieter sind völlig unbekannt oder scheinen keine echten Unternehmen zu sein (sie sind nicht im Internet auffindbar, können nicht in Datenbanken oder Branchenverzeichnissen verifiziert werden, haben keine wirtschaftliche Bilanz, können nicht telefonisch oder über die in den Angebotsunterlagen angegebene Adresse kontaktiert werden usw.);
- ◆ Beziehungen zwischen den Teilnehmern: In einigen Fällen finden sich identische Namen in der Geschäftsführung oder unter den Anteilseignern;
- ◆ es kann auch vorkommen, dass der Auftragnehmer nach der Auftragsvergabe mit den Unternehmen zusammenarbeitet, die ihre Angebote zurückgezogen haben oder deren Gebot abgelehnt wurde;
- ◆ fehlende Beteiligung namhafter Unternehmen in der Region.

### *Red Flags hinsichtlich der Angebotsunterlagen*

- ◆ Mehrere Unternehmen reichen Angebotsunterlagen ein, die die gleichen Fehler enthalten, beispielsweise Fehleinschätzungen oder Rechtschreibfehler (z. B. werden dieselben Wörter in verschiedenen Angeboten auf dieselbe Weise falsch geschrieben);
- ◆ mehrere Unternehmen reichen Angebotsunterlagen ein, die ähnliche oder identische Handschriften, Formulierungen oder Schriftarten enthalten, insbesondere wenn diese ungewöhnlich sind;
- ◆ Angebote von verschiedenen Unternehmen wurden von derselben E-Mail-Adresse oder Postanschrift abgeschickt;
- ◆ mehrere Unternehmen geben ihre Angebote gleichzeitig oder mit dem gleichen Poststempel ab;
- ◆ Angebotsunterlagen enthalten trotz der Komplexität der Ausschreibung gerundete Zahlen;
- ◆ die Angebote mehrerer Unternehmen enthalten bei bestimmten Artikeln eine beträchtliche Anzahl identischer Kostenschätzungen;
- ◆ die Angebotsunterlagen bestimmter Unternehmen scheinen vor ihrer Abgabe bei der ausschreibenden Behörde geändert worden zu sein, z. B. durch Löschung oder physische Änderung bestimmter Teile der Unterlagen. Dies ist ein Hinweis auf Änderungen in letzter Minute;
- ◆ erhebliche Inkonsistenzen bei den Daten in den Unterlagen eines bestimmten Bieters: z. B. stimmen die Informationen in einem Teil der Angebotsunterlagen nicht mit denen in anderen Teilen derselben Unterlagen überein;
- ◆ die von verschiedenen Unternehmen eingereichten Angebotsunterlagen enthalten weniger als die notwendigen oder erwarteten Details oder enthalten andere Indizien dafür, dass sie nicht echt sind;



- ◆ ein Unternehmen gibt zu häufig unvollständige Angebote ab oder zwei oder mehr Unternehmen haben unvollständige Angebote für eine Ausschreibung abgegeben;
- ◆ die Dokumenteneigenschaften von zwei oder mehr elektronischen Angeboten zeigen, dass die Angebote von einem einzigen Bieter oder von derselben Person erstellt oder bearbeitet wurden;
- ◆ die Angebote weisen ungewöhnliche Ähnlichkeiten auf: Die Angebote zeigen nur geringfügige Unterschiede in der Preisgestaltung, was darauf hindeutet, dass die Teilnehmer untereinander möglicherweise Kenntnis vom Angebot des anderen hatten;
- ◆ die eingereichten Angebote weisen ähnliche Druckfehler oder Ähnlichkeiten in Bezug auf die Schriftart und/oder die Postanschrift, die Telefonnummer usw. auf;
- ◆ die angebotenen Preise unterscheiden sich durch feste gerundete Prozentsätze, z. B. um 2 %, 3 %, 7 % usw.;
- ◆ ein und dieselben Wirtschaftsbeteiligten wechseln einander in der Position des Auftragnehmers ab;
- ◆ mehrere Bewerberunternehmen geben vor, im Wettbewerb zueinander zu handeln, haben aber identische Adressen oder Mobiltelefonnummern ihrer Vertreter, oder aber der Sitz des Wirtschaftsbeteiligten ist ein privater Wohnsitz, ein unbewohntes, verlassenes oder ein neu erbautes Gebäude;
- ◆ ein Bieter ist weder im Internet noch in Telefonbüchern usw. auffindbar.

### *Red Flags bei der Preisgestaltung*

- ◆ Der vom erfolgreichen Bieter angebotene Preis ist deutlich niedriger als der Preis der übrigen Bieter;
- ◆ das erfolgreiche Angebot ist deutlich höher als die geschätzten Kosten;
- ◆ die von den unterlegenen Bietern angebotenen Preise sind identisch mit dem in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Höchstpreis oder liegen leicht darunter;
- ◆ alle von den Bietern angebotenen Preise liegen über dem in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Höchstpreis: Dies kann bedeuten, dass die Unternehmen versuchen, den öffentlichen Auftraggeber zu zwingen, den Höchstpreis anzuheben;
- ◆ alle von den Bietern angebotenen Preise sind konstant hoch oder über den Durchschnittspreisen des jeweiligen Marktes bzw. der jeweiligen Branche oder den in öffentlichen Preislisten enthaltenen Preisen;
- ◆ alle Angebote für Artikel, bei denen eine gewisse Divergenz zu erwarten ist, liegen eng beieinander: Dies deutet darauf hin, dass die Wettbewerber möglicherweise miteinander kommunizieren und Informationen über die Angebotsabgabe austauschen;
- ◆ nicht mit Kostensteigerungen erklärbare plötzliche und identische Erhöhungen von Preisen oder Preisspannen durch die Bieter,
- ◆ wenn ein neues Unternehmen ein Angebot für eine bestimmte Ausschreibung abgibt, bieten die üblichen Bieter deutlich niedrigere Preise als bei früheren Ausschreibungen;

- ◆ bei den Preisen mehrerer Bieter existiert eine feste Differenz, die auch innerhalb der Positionskosten auftreten kann: Beispielsweise sind die von einem Bieter gebotenen Preise immer genau 5 % oder 10 % höher als die der anderen Bieter;
- ◆ mehrere Unternehmen nehmen identische Stückpreise in ihre Angebotsunterlagen auf, insbesondere wenn diese Preise seit Langem unverändert sind oder über einen längeren Zeitraum unterschiedlich waren und sich plötzlich angleichen;
- ◆ nur einer der Bieter holt vor der Angebotsabgabe Preisinformationen beim Großhandel ein;
- ◆ einige Unternehmen unterbreiten ein Angebot, das ohne objektive Rechtfertigung wesentlich höher ist als vergleichbare Angebote desselben Unternehmens für denselben öffentlichen Auftraggeber oder für einen anderen (öffentlichen oder privaten) Auftraggeber (z. B. Änderung der Kosten für Betriebsmittel);
- ◆ erwartete Rabatte verschwinden unerwartet;
- ◆ Unternehmen verzichten auf das Angebot bestimmter Rabatte, die sie erfahrungsgemäß anbieten, oder verringern diese deutlich;
- ◆ die von den Bietern angebotenen Preise erhöhen sich ohne nachvollziehbare Begründung in regelmäßigen und ähnlichen Schritten;
- ◆ die von Unternehmen mit Sitz in einer bestimmten geografischen Region angebotenen Preise für Auftraggeber in dieser Region sind höher als die Preise für weit entfernte Auftraggeber;
- ◆ regionale und nichtregionale Unternehmen weisen dieselben Transportkosten aus;
- ◆ die Angebotspreise sind ungewöhnlich hoch: Die Auktionspreise sind im Vergleich zu den durchschnittlichen Marktpreisen erhöht;
- ◆ die Angebotspreise sind deutlich höher als diejenigen auf der Marktpreisliste desselben Unternehmens;
- ◆ anhaltend hohe oder steigende Angebotspreise für dieselben Wirtschaftsbeteiligten,
- ◆ Bieter haben bei vorherigen Ausschreibungen ohne ersichtlichen Grund Preise für Einzelpositionen vorgelegt, die deutlich über oder unter den aktuellen Preisangeboten lagen;
- ◆ das erfolgreiche Angebot ist deutlich teurer als Kostenschätzungen oder Branchendurchschnitte;
- ◆ die Angebotspreise sinken, wenn ein neuer oder ein seltener Bieter in den Bieterprozess eintritt;
- ◆ ein Unternehmen gibt ungewöhnlich hohe Angebotspreise ab;
- ◆ die Angebotspreise aller Unternehmen liegen sehr nahe beieinander;
- ◆ nahezu identische Stückpreise in allen Geboten,
- ◆ die Angebotspreise unterscheiden sich um den gleichen Betrag oder Faktor.

### *Red Flags in Bezug auf Angaben oder Verhaltensweisen der Bieter*

- ◆ Es gab mündliche oder schriftliche Hinweise auf eine Absprache zwischen Bieter;
- ◆ ein Bieter hat Kenntnis von Sachverhalten, die die ausschreibende Behörde nur einem anderen Bieter mitgeteilt hat;
- ◆ die Bieter begründen ihre Preise formell unter Hinweis auf „branchenübliche Richtpreise“, „marktübliche Preise“ oder „branchenübliche Preistabellen“;
- ◆ es gab Aussagen, wonach bestimmte Unternehmen nicht in einem bestimmten geografischen Gebiet oder an bestimmte Auftraggeber verkaufen;
- ◆ die Bieter sind mit den Preisen oder Angebotsdetails ihrer Wettbewerber bestens vertraut, bevor diese Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden;
- ◆ ein Bieter zeigt kein besonderes Interesse an einem seiner Angebote oder macht deutlich, dass es sich um ein Pseudoangebot handelt;
- ◆ verschiedene Bieter verwenden die gleiche Erklärung und Terminologie, um bestimmte Aspekte wie Preiserhöhungen zu begründen;
- ◆ einer der Bieter fordert Ausschreibungsunterlagen im Namen eines oder mehrerer anderer Bieter an;
- ◆ einer der Bieter gibt sein eigenes Angebot und das Angebot eines anderen Unternehmens für ein und dieselbe Ausschreibung ab;
- ◆ die Bieter haben sich untereinander getroffen, bevor sie ihre jeweiligen Angebote abgegeben haben;
- ◆ das erfolgreiche Angebot ist im Vergleich zu den geschätzten Kosten, öffentlichen Preislisten, vergleichbaren Arbeiten oder Leistungen, durchschnittlichen Branchenpreisen oder fairen Marktpreisen zu hoch;
- ◆ durchgehend hohe Preise bei allen Angeboten,
- ◆ sinkende Preise bei Eintritt eines neuen Wirtschaftsbeteiligten in den Wettbewerb,
- ◆ Rotation der erfolgreichen Bieter,
- ◆ Unteraufträge werden an Wirtschaftsteilnehmer vergeben, die im Rahmen der Ausschreibung nicht berücksichtigt wurden;
- ◆ ungewöhnliche Angebotsmuster: exakte prozentuale Preisabstufung zwischen den Angeboten, der Angebotspreis des erfolgreichen Bieters liegt sehr nah an der akzeptablen Preisschwelle, Angebotspreis stimmt exakt mit dem budgetierten Preis überein, sehr hoher oder sehr niedriger Preis, stark voneinander abweichende Preise, gerundete Angebotszahlen, unvollständige Angebote usw.,
- ◆ offensichtliche Verbindungen zwischen den Wettbewerbern, z. B. identische Adressen, Mitarbeiter- und Telefonnummern oder gemeinsame Kontakte;
- ◆ das Angebot umfasst auch die Vergabe von Unteraufträgen an Wirtschaftsteilnehmer, die gleichzeitig im Wettbewerb um den Hauptauftrag stehen;
- ◆ ausreichend qualifizierte Wirtschaftsteilnehmer geben keine Angebote ab und werden zu Subunternehmern;
- ◆ bestimmte Wirtschaftsbeteiligte konkurrieren stets miteinander, andere nie;

- ◆ abgelehnte Bieter können nicht im Internet oder in Branchenverzeichnissen verifiziert werden oder haben keine physische Adresse;
- ◆ Wirtschaftsbeteiligte tauschen nachweislich Preisinformationen aus, teilen Gebiete unter sich auf oder treffen inoffizielle Vereinbarungen;
- ◆ die Ausschreibung betrifft Schlüsselsektoren wie die Aufbringung von Straßenbelägen, der Hochbau, Baggerarbeiten, Elektroanlagen, Bedachung oder Abfallentsorgung;
- ◆ falls eine geografische Verteilung der erfolgreichen Angebote vorliegt, besteht die Möglichkeit, dass zwei oder mehr Bieter miteinander in Zusammenhang stehen (beispielsweise erhalten dann einige Unternehmen in bestimmten Regionen den Zuschlag, andere Unternehmen in anderen Regionen);
- ◆ einige Unternehmen, von denen nach aller Logik eine Angebotsabgabe zu erwarten wäre, geben kein Angebot ab, obwohl sie weiterhin an anderen vergleichbaren Ausschreibungen teilnehmen;
- ◆ zwei oder mehr Unternehmen geben ein gemeinsames Angebot ab, obwohl sie in der Lage sein dürften, als Einzelunternehmen zu bieten;
- ◆ bestimmte Bieter nehmen regelmäßig an den Ausschreibungen teil, erhalten aber (fast) nie den Zuschlag;
- ◆ es scheint eine regelmäßig wechselnde Reihenfolge von erfolgreichen Bietern unter immer denselben Bietern zu existieren;
- ◆ der erfolgreiche Bieter der Ausschreibung unterzeichnet den Vertrag nicht, wird aber später als Subunternehmer beauftragt.

### **Lösungen**

- ✓ Informieren Sie sich über den Markt, bevor Sie den Ausschreibungsprozess planen. Informieren Sie sich über die Produkte, Lieferanten und die entsprechenden Marktbedingungen, insbesondere über die Preise und Kosten potenzieller Lieferanten: Bringen Sie in Erfahrung, wie viele Lieferanten um die Auftragsvergabe konkurrieren könnten, welche Lieferanten am besten für die Vergabe positioniert sind usw.
- ✓ Sammeln sie auch Informationen über Preise in anderen geografischen Gebieten oder ähnlicher Produkte.
- ✓ Sammeln Sie, um Ihr Verständnis des Marktes zu verbessern, Informationen über frühere Ausschreibungen und fordern Sie Informationen anderer Ausschreibungsbehörden sowie nach Möglichkeit auch private Auftraggeber an, die kürzlich ähnliche Waren oder Dienstleistungen erworben haben.
- ✓ Prüfen Sie, ob der Markt Merkmale aufweist, die Absprachen erleichtern. Absprachen können in fast jeder Branche und auf jedem Markt auftreten, wobei bestimmte Märkte aufgrund besonderer Merkmale des Marktes, der Branche oder der Produkte jedoch anfälliger für Absprachen sind.
- ✓ Ein Indikator bzw. eine Red Flag für Absprachen kann größere alarmierende Wirkung haben, wenn die Markt- oder die Branchenbedingungen Absprachen begünstigen. Daher sollten die am Vergabeverfahren beteiligten Mitarbeiter verstärkt auf

Warnsignale in mit größeren Risiken behafteten Märkten oder Branchen achten. Im Einzelnen gilt:

- Absprachen sind wahrscheinlicher, wenn es auf dem betreffenden Markt verglichen mit der Anzahl der zu vergebenden Aufträge nur wenige Anbieter gibt. Je weniger Anbieter es gibt, desto einfacher ist es für diese, sich zu treffen und sich auf Preise, Gebote, Kunden oder Gebiete zu einigen. Absprachen können auch dann erfolgen, wenn die Anzahl der Unternehmen groß genug ist, aber eine kleine Gruppe von marktbeherrschenden Großanbietern existiert.
- Die Wahrscheinlichkeit einer Absprache steigt, wenn das Produkt, auf das sich das Angebot bezieht, nicht ohne Weiteres durch andere vergleichbare Produkte ersetzt werden kann oder wenn restriktive Spezifikationen für das zu beschaffende Produkt vorliegen. Je einfacher und standardisierter ein Produkt ist, desto einfacher ist es für die Bieter, sich auf eine gemeinsame Preisstruktur zu einigen und diese Vereinbarung langfristig zu treffen. Es ist hingegen viel schwieriger, sich auf andere wettbewerbsrelevante Faktoren wie Design, Ausstattung, Qualität oder Service zu einigen.
- Absprachen erfolgen eher, wenn es erhebliche Zugangsbarrieren gibt, z. B. hohe Zugangskosten, restriktive Gesetze usw.
- Absprachen erfolgen auch eher, wenn der Markt relativ stabil ist, d. h. wenn es unwahrscheinlich ist, dass bedeutende technologische Innovationen hinsichtlich des Produkts oder wichtige Veränderungen im Nachfrage- bzw. Konsummuster eintreten.
- Absprachen sind wahrscheinlicher, wenn sich Wettbewerber durch soziale Beziehungen, Geschäfts- oder Handelsverbände, legitime Geschäftskontakte, Verlagerung von Personalressourcen von einem Unternehmen zum anderen oder andere vertragliche bzw. strukturelle Beziehungen gut kennen.

Wirtschaftsverbände und andere Foren beruflicher oder sozialer Art bieten Wettbewerbern die Möglichkeit, Kontakt miteinander aufzunehmen und Fragen persönlich zu erörtern.

- ✓ Legen Sie, anstatt das Produkt selbst zu beschreiben, die Ausschreibungsspezifikationen für die von dem betreffenden Produkt erwartete Leistung fest. Auf diese Weise können etwaige Absprachen zur Manipulation von Angeboten erschwert werden, da es Raum für alternative oder innovative Bezugsquellen bzw. Ersatzprodukte für die Teilnahme an der Ausschreibung gibt.
- ✓ Versuchen Sie, vorhersehbare Ausschreibungsmuster, die Angebotsabsprachen erleichtern, zu vermeiden: Wiederholte Käufe und unveränderte Mengen können die Möglichkeit von Absprachen erhöhen, da Wettbewerber mit der Zeit mit anderen Bietern und mit den Ausschreibungsmerkmalen vertraut werden. Es ist daher wichtig, jede Vorhersehbarkeit in der Ausschreibung zu vermeiden, indem sowohl der Inhalt als auch die Größe der Aufträge (z. B. durch Zusammenfassung oder Teilung oder

durch gemeinsame Beschaffung mit anderen staatlichen Beschaffungsstellen) sowie der Ausschreibungskalender variiert werden.

Gleichwohl bestehen generell mehr Anreize für Wettbewerb, wenn ein Auftrag umfangreich ist und die Ausschreibungen nicht sehr häufig erfolgen.

- ✓ Da die Wahrscheinlichkeit der Manipulation von Angeboten steigt, wenn nur wenige potenzielle Bieter existieren, wird empfohlen, die Teilnahme einer entsprechend großen Anzahl potenzieller Bieter sicherzustellen:
  - Formulieren Sie die Ausschreibungsbedingungen klar und leicht verständlich, damit mehr Unternehmen zur Teilnahme bewegt werden.
  - Berücksichtigen Sie, dass bestehende, aber unnötige Beschränkungen für Bieter diejenigen Unternehmen, die ansonsten für die Durchführung des Vertrags qualifiziert sind, ausschließen können, und versuchen Sie, solche Beschränkungen zu vermeiden.
  - Halten Sie die Ausschreibungskosten so niedrig wie möglich, indem Sie genügend Zeit für die Angebotserstellung einplanen, nach Möglichkeit ein elektronisches Ausschreibungssystem verwenden, keine unnötigen Informationen anfordern, die Möglichkeit von Änderungen der Antragsformulare bzw. -verfahren auf ein Minimum beschränken und Ausschreibungen zusammenfassen, um die Fixkosten des Angebotsverfahrens zu verteilen.
  - Vermeiden Sie jede Benachteiligung oder Bevorzugung von Lieferanten bzw. Unternehmen, die bestehende Verträge verlängern möchten, denn dies kann andere Lieferanten von der Abgabe von Angeboten abhalten.
  - Bei Großaufträgen ist es sinnvoll, Angebote nicht nur für den gesamten Auftrag, sondern auch für bestimmte Lose oder Teile des Auftrags zuzulassen, um kleine und mittlere Unternehmen zur Teilnahme zu ermutigen.
- ✓ Ergreifen Sie alle Maßnahmen, die Spekulationen unter den Bietern über die Anzahl und Identität ihrer möglichen Wettbewerber verhindern. Halten Sie die Identität der Bieter so weit wie möglich geheim, um es etwaigen Kartellmitgliedern zu erschweren, alle Bieter zu kontaktieren.
- ✓ Erwägen Sie die Möglichkeit, Aufträge verschiedener Auftraggeber in einem Gesamtangebot zu bündeln, um eine Marktsegmentierung durch die Unternehmen zu vermeiden, insbesondere wenn die betreffenden Aufträge den gleichen Gegenstand, vergleichbare Merkmale und einen relativ kleinen Schätzwert haben und häufig ausgeschrieben werden.

Eine Bündelung von Verträgen kann gleichwohl aufgrund der Größe kleinere und mittlere Unternehmen von einer Beteiligung an der Ausschreibung abschrecken; daher sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, bei einer Bündelung auch Angebote für bestimmte Lose innerhalb des Auftrags zuzulassen.

Wenn die ausschreibende Behörde beschließt, einen Auftrag in mehrere Lose aufzuteilen,

- sollte die Zahl der Lose nicht mit der geschätzten Anzahl der Bieter übereinstimmen,
  - sollte die Größe der Lose nicht die Marktstruktur der Lieferanten widerspiegeln: Für symmetrische Unternehmen ist es schwieriger, eine Absprache zu treffen, wenn die Lose nicht die gleiche Größe haben (d. h. wenn die Lose asymmetrisch sind). Falls es auf dem entsprechenden Markt ein großes und ein kleines Unternehmen gibt, kann die Existenz eines großen und eines kleinen Loses Absprachen begünstigen;
  - sollte die Größe der Lose nicht zu groß sein, da dies die Konkurrenzfähigkeit kleiner Unternehmen vermindern und somit die Zahl der potenziellen Bieter verringern kann,
  - sollten Größe und Gestaltung der Lose von Zeit zu Zeit verändert werden, um den Bietern zu erschweren, die Lose untereinander zu verteilen.
- ✓ Die Kommunikation zwischen den Bietern sollte erschwert werden. Insbesondere gilt:
- Vermeiden Sie es, Bietern unnötig die Möglichkeit zur Kommunikation miteinander zu geben (z. B. bei Vorgesprächen oder bei Besichtigungen vor Ort).
  - Verwenden Sie elektronische Ausschreibungsverfahren, da sie verhindern, dass sich Wettbewerber treffen.
  - Verpflichten Sie die Bieter, die gesamte Kommunikation mit Wettbewerbern offenzulegen.
  - Verpflichten Sie die Bieter nach Möglichkeit, eine Erklärung oder Garantie zu unterzeichnen, dass sie ihr Angebot unabhängig ausgearbeitet haben, dass keine Kommunikation mit Wettbewerbern stattgefunden hat und dass kein Vertrag, keine Abmachung oder Vereinbarung mit anderen Wettbewerbern über Preis, Angebotsabgabe oder Bedingungen des Angebots, einschließlich Qualität und Quantität der Waren oder Dienstleistungen, geschlossen wurde.
  - In den Fällen, in denen von Rechts wegen die Möglichkeit besteht, dem Bieterverfahren Gespräche mit Unternehmen vorangehen zu lassen, sollten diese Gespräche mit jedem Unternehmen einzeln und niemals mit allen potenziellen Bietern zusammen stattfinden.
  - Falls etwaige Zusammenkünfte im Vorfeld des Bieterverfahrens erforderlich sind, sollten Sie das Risiko von Absprachen mindern, indem Sie die Teilnehmer an das Verbot von Angebotsmanipulationen und die bestehenden Sanktionen für derartige Handlungen erinnern. Ein solcher Hinweis sollte auch in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen werden.
  - Tragen Sie den Risiken Rechnung, die mit dem Einsatz von Industrieberatern bei der Durchführung des Ausschreibungsverfahrens verbunden sein können,

denn diese könnten Arbeitsbeziehungen zu Bietern aufgebaut haben. Stellen Sie sicher, dass alle externen Berater Vertraulichkeitsvereinbarungen unterzeichnet haben und einer Meldepflicht in Bezug auf unzulässiges Verhalten von Wettbewerbern unterliegen.

- Um die Vertraulichkeit der Angebote zu wahren, sollten diese nicht persönlich abgegeben werden dürfen, und der öffentliche Auftraggeber sollte sie intern mittels Kodierung verwalten.
- Etwaige abwegige Angebote oder Preise sollten nicht mit allen Bietern gemeinsam, sondern individuell mit dem betreffenden Bieter besprochen werden.
- ✓ Bei der Veröffentlichung der Ergebnisse einer Ausschreibung ist sorgfältig zu prüfen, welche Informationen veröffentlicht werden: Vermeiden Sie die Offenlegung wettbewerbsrelevanter Informationen, da dies die Entstehung von Manipulationsvorhaben erleichtern kann.
- ✓ Stärken Sie das Wissen Ihrer Mitarbeiter über Angebotsmanipulationen durch spezifische Schulungsprogramme.
- ✓ Machen Sie es Unternehmen und ihren Mitarbeitern einfacher, den öffentlichen Auftraggeber über jede Art von Absprache, die ihnen auffällt, zu informieren. Falls ein Hinweisgebersystem für die Meldung etwaiger Angebotsmanipulationen existiert, sollte darauf in den Ausschreibungsunterlagen hingewiesen werden.
- ✓ Legen Sie klare interne Verfahrensvorschriften fest, die die Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers verpflichten, jeden Verdacht auf betrügerische Absprache zu melden.
- ✓ Überprüfen Sie die Verbindungen zwischen den Bietern.
- ✓ Überprüfen Sie den Preis der abgegebenen Angebote im Lichte der Kostenschätzungen.
- ✓ Überprüfen Sie frühere Verfahren, an denen dieselben Bieter teilgenommen haben, um beispielsweise in Erfahrung zu bringen, ob der erfolgreiche Bieter in der Vergangenheit einen Subunternehmer, der sein Angebot zurückgezogen hat, beauftragt hat oder ob er Lieferant war.
- ✓ Ermitteln Sie bei etwaigen Angebotsrücknahmen die tatsächlichen Gründe.

## 2.2 Bewertung

### 2.2.1 Gelenkter Auswahlprozess

#### *Red Flags*

- ◆ manipuliertes Losverfahren für die Auswahl der Mitglieder des Wettbewerbsausschusses,
- ◆ der Ausschuss wird von einem Mitglied manipuliert;
- ◆ die Bewertungskriterien unterscheiden sich von denen in der Bekanntmachung;



- ◆ der Auftragnehmer ist nicht in der Vorauswahlliste von Bietern mit den erforderlichen Qualifikationen aufgeführt;
- ◆ das niedrigste Gebot wird aus kaum nachvollziehbaren Gründen abgelehnt.

### 2.2.2 Fiktive Angebote

Diese Art von Betrug ist im Bereich des öffentlichen Auftragswesens nicht sehr verbreitet, kommt aber vor. Bei Projekten des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds tritt sie hingegen durchaus häufig auf, wenn der Begünstigte der EU-Mittel ein Privatunternehmen ist. Bei den von der EU geförderten Projekten muss der Empfänger in der Regel einen Teil der Projektkosten selbst finanzieren. Dies kann den Empfänger dazu verleiten, die angegebenen Projektkosten zu hoch anzusetzen, sodass eine EU-Finanzierung 100 % der tatsächlichen Kosten, wenn nicht sogar mehr, abdecken würde. Obwohl die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge für diese Unternehmen in solchen Fällen oft nicht zwingend vorgeschrieben ist, müssen sie dennoch mindestens drei vergleichbare Angebote von unterschiedlichen Lieferanten einholen, damit die erhaltenen Waren bzw. Dienstleistungen durch EU-Mittel gefördert werden können. Die abgegebenen Angebote sind jedoch nicht „echt“. Die in den Angebotsunterlagen angegebenen Preise sind überzogen und/oder die Menge der gelieferten Waren oder erbrachten Leistungen ist überhöht. In einigen Fällen ist es sogar möglich, nachzuweisen, dass die drei Bieter miteinander und/oder mit dem öffentlichen Auftraggeber in Verbindung stehen.

Eine vergleichbare Art von Betrug liegt vor, wenn es nur einen einzigen „echten“ Bieter gibt und die anderen Angebote gefälscht wurden: Sie werden entweder im Namen bestehender Unternehmen ohne deren Wissen abgegeben oder die anderen Bieter existieren nicht.

#### **FALLBEISPIEL**

*Ein Begünstigter beantragte EU-Mittel für den Kauf bestimmter Produktionsausrüstungen und legte drei Angebote als Teil seines Antrags vor, die er von den Lieferanten der Ausrüstung erhalten hatte. Bei der Analyse der Angebotsunterlagen entdeckten die Experten jedoch versteckte Anzeichen dafür, dass Angebot Nr. 2 und Angebot Nr. 3 von ein und derselben Person erstellt worden waren. Außerdem war den Websites von Bieter Nr. 1 und Bieter Nr. 2 zu entnehmen, dass beide von denselben Personen (mit derselben Telefonnummer) vertreten wurden. Bieter Nr. 3 war in einem anderen Mitgliedstaat der EU registriert, und es lagen nur wenige Informationen über ihn vor, doch es konnte festgestellt werden, dass Bieter Nr. 3 und Bieter Nr. 1 ein gemeinsames Vorstandsmitglied hatten. Infolgedessen wurde vermutet, dass mindestens eine Person mit allen drei Bietern in Verbindung stand und die Angebote folglich nicht unabhängig waren.*

### **FALLBEISPIEL**

*Während des Ausschreibungsverfahrens wurde festgestellt, dass einige der abgegebenen Angebote gefälscht waren: Sie wurden im Namen bestehender Unternehmen, aber ohne deren Wissen abgegeben. Der Betrug wurde durch auffällige Grammatikfehler in den Dokumenten aufgedeckt. Eine Variation dieser Art von Betrug trat auf, als Angebote abgegeben wurden, die zwar echt, aber veraltet waren. Der Begünstigte der EU-Mittel hatte das Angebotsdatum geändert, um förderfähig zu erscheinen.*

### **FALLBEISPIEL**

*In einem dritten Fall waren die Angebote zwar echt, doch der Begünstigte der EU-Mittel hatte die Beträge in einigen von ihnen verändert, um den Auftrag an einen bevorzugten Bieter zu vergeben. Der Betrug wurde wegen der ungewöhnlich hohen Preise in den Angeboten entdeckt.*

### **FALLBEISPIEL**

*Schließlich gab es Fälle, in denen dieselben drei Bieter aufgefordert wurden, ihre Angebote für die meisten Projekte derselben Antragsrunde einzureichen, obwohl die von ihnen angebotene Dienstleistung keine Alleinstellungsmerkmale besaß. Auch wenn in diesem Fall kein Betrug nachgewiesen werden konnte, blieben Zweifel bestehen.*

### **Red Flags**

- ◆ Die meisten Angebotspreise für eine relativ gewöhnliche (standardisierte) Ware oder Dienstleistung sind im Vergleich zu ähnlichen Verträgen mit anderen Partnern ungewöhnlich hoch;
- ◆ für mehrere Bieter wurde dieselbe Person, E-Mail-Adresse oder Telefonnummer als Kontaktadresse angegeben;
- ◆ die vom öffentlichen Auftraggeber zusammengestellten Unterlagen wurden auf demselben Drucker ausgedruckt wie einige der Angebote;
- ◆ es scheint, dass dieselbe Person die Angebotsunterlagen für mehrere, wenn nicht alle scheinbar unabhängigen Bieter erstellt hat. Falls dies nicht ausdrücklich den Unterlagen zu entnehmen ist, lässt es sich bisweilen anhand der Metadaten der Angebotsdateien feststellen;

- ◆ mehrere Bieter haben ihre Angebotsunterlagen von derselben E-Mail-Adresse aus versandt;
- ◆ einige oder alle Bieter haben die gleiche Person in einer Schlüsselposition (z. B. als aktuelles oder ehemaliges Vorstandsmitglied oder als Eigentümer) oder stehen auf andere Weise miteinander in Verbindung;
- ◆ dieselben drei Bieter, allesamt keine Großunternehmen, geben Angebote für zahlreiche Projekte ab;
- ◆ eine Person mit einer Schlüsselrolle im Unternehmen eines Bieters spielt auch bei einem oder mehreren anderen Begünstigten eine Schlüsselrolle;
- ◆ ein und dieselbe Person reicht Projektdurchführungsberichte für mehrere Projekte ein, bei denen sie offenbar aber keine offizielle Funktion innehat;
- ◆ einige oder alle Bieter waren noch nie in dem Bereich aktiv, für den sie jetzt bieten;
- ◆ fehlendes Logo der bietenden Firma auf dem Begleitschreiben;
- ◆ einige Bieter ziehen ihre Angebote während des Ausschreibungsprozesses ohne nachvollziehbaren Grund oder sobald sie detailliertere Fragen beantworten müssen zurück;
- ◆ der Bieter mit dem niedrigsten Angebot ist in vielen Fällen derselbe;
- ◆ einige Bieter haben sehr wenige oder keine anderen Mitarbeiter als den Vorstand;
- ◆ alle oder mehrere Bieter teilen sich dasselbe Büro und werden insbesondere von ein und derselben Person vertreten.

### 2.2.3 Abweichende Angebote

Bei diesem Betrugsmuster geben die für das Vergabeverfahren verantwortlichen Mitarbeiter einem bevorzugten Bieter vertrauliche Informationen, die den anderen Bietern nicht zur Verfügung stehen (beispielsweise werden eine oder mehrere in einer Ausschreibung vorgesehene Tätigkeiten nicht in den Vertrag aufgenommen). Diese Informationen ermöglichen es dem bevorzugten Unternehmen, ein insgesamt wesentlich günstigeres Angebot als die übrigen Bieter abzugeben und die Teilleistung, die nicht in den endgültigen Vertrag aufgenommen werden soll, zu einem sehr niedrigen Preis anzubieten. Im Falle von Rahmenverträgen muss dieser Aspekt im Zusammenhang mit Folgeverträgen berücksichtigt werden.

#### *Lösungen*

- ✓ Identifizierung der Teilangebote für bestimmte Leistungen, die ungerechtfertigt niedrig erscheinen,
- ✓ Überprüfung von Änderungen oder Aufhebung der Anforderungen nach der Auftragserteilung,
- ✓ Überprüfung der Verbindungen zwischen dem Bieter und dem mit der Ausschreibung beauftragten Personal oder den Personen, die an der Erstellung der Spezifikationen beteiligt waren.

## 2.2.4 Manipulation der Angebote

### FALLBEISPIEL

*In einem Ausschreibungsverfahren manipulieren die zuständigen Mitarbeiter die Angebote nach ihrer Abgabe, um den bevorzugten Auftragnehmer auszuwählen; beispielweise wird das Angebot geändert.*

### Red Flags

- ◆ „angepasste Deals“: fehlende Daten oder Seiten in den Angeboten bestimmter Bieter,
- ◆ einige Angebote enthalten Seiten in unterschiedlichen Schriftarten;
- ◆ nicht alle vorgesehenen Seiten sind von den Mitgliedern des Wettbewerbsausschusses unterzeichnet;
- ◆ das Protokoll wurde von den anwesenden Mitgliedern nicht im Original unterzeichnet.

### Lösungen

- ✓ Überprüfung der von anderen Bietern angeführten Aspekte,
- ✓ Ermittlung etwaiger am Angebot vorgenommener Änderungen,
- ✓ Überprüfung der Gründe, aus denen Bieter ausgeschlossen wurden oder ihre Angebote zurückgezogen haben.

## 2.2.5 Unzulässige Einflussnahme

Eine unzulässige externe Beeinflussung stellt nach Artikel 57 Absatz 4 Buchstaben d, e, f und i der Richtlinie 2014/24/EU einen Grund für den Ausschluss von der Teilnahme am Verfahren dar. Dasselbe gilt nach Artikel 80 der Richtlinie 2014/25/EU für besondere Sektoren mit spezifischen Merkmalen. Unzulässige Einflussnahme kann verschiedene Formen annehmen:

- Beteiligung des Wirtschaftsbeteiligten an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens,
- Versuche des Wirtschaftsbeteiligten, den Entscheidungsprozess in unzulässiger Weise zu beeinflussen, indem er beispielsweise an vertrauliche Informationen zu gelangen versucht, welche ihm einen unzulässigen Vorteil verschaffen können, oder indem er falsche Angaben macht, die wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungen über den Ausschluss, die Auswahl oder die Zuschlagserteilung haben können,
- Interessenkonflikte, die durch andere, weniger eingreifende Maßnahmen nicht wirksam vermieden werden können,
- Vereinbarungen mit anderen Wirtschaftsbeteiligten, die auf eine Verzerrung des Wettbewerbs abzielen,
- Nichtveröffentlichung des Aufrufs zur Angebotsabgabe,
- unzureichende Begründung für die Nichtveröffentlichung der Ausschreibung im Sinne der Richtlinie 2009/81/EG;

- unterlassene Bekanntgabe der Verlängerung von Fristen für die Abgabe von Angeboten oder Teilnahmeanträgen,
- künstliche Aufteilung in mehrere Vertragslose für Arbeiten, Dienstleistungen oder Lieferungen,
- Vorteilsgewährung,
- Bestechung.

### 1) **Vorteilsgewährung**

Eine Vorteilsgewährung erfolgt häufig im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, wenn ein Bieter bevorzugt wird, der keine Chance auf den Zuschlag hat, oder wenn der öffentliche Auftraggeber (in der Regel zu überhöhten Preisen) unzulässige Verträge mit einem Komplettanbieter abschließt.

#### **FALLBEISPIEL**

*Ein leitender Beamter fordert den Leiter der ausschreibenden Behörde auf, einen Vertrag über öffentliche Arbeiten oder einen Liefer- bzw. Dienstleistungsvertrag abzuschließen. Aus den internen Dokumenten des öffentlichen Auftraggebers geht als Grund für den Abschluss des Lieferauftrags hervor, dass ein effektives Leistungsmanagement der Institution gewährleistet werden soll. Es bestand für den öffentlichen Auftraggeber jedoch keine wirkliche Notwendigkeit, entsprechende Verträge abzuschließen. Der einzige Zweck der Beschaffung bestand darin, Unternehmen in enger Verbindung mit dem hohen Beamten zu begünstigen.*

#### **Lösungen**

- ✓ Überprüfung der Beteiligungsstruktur des erfolgreichen Bieters,
- ✓ Anforderung von Unterlagen zwecks Überprüfung des tatsächlichen Bedarfs des Begünstigten,
- ✓ Überprüfung der Buchhaltung des Auftragnehmers zwecks Ermittlung des tatsächlichen Begünstigten der gewährten Beträge für die betreffenden Arbeiten, Lieferungen von Gütern oder Leistungen.

### 2) **Bestechung und rechtswidrige Provisionen**

Bestechung und rechtswidrige Provisionen sind das Geben oder Empfangen von Wertgegenständen zwecks Einflussnahme auf die Ausstellung bzw. Formulierung eines amtlichen Dokuments oder auf eine wirtschaftlich relevante Verwaltungsentscheidung. Die Wertgegenstände im Falle der aktiven Bestechung müssen nicht unbedingt Geldbeträge sein, sondern können auch Geschenke, Kredite, erstattete oder nicht erstattete Beträge, die Erlaubnis zur Nutzung von Kreditkarten, Zahlungen über den Beschaffungswert hinaus, Vorzugsmieten, stille Beteiligungen innerhalb des ausschreibenden Unternehmens usw. umfassen.

### **FALLBEISPIEL**

*Ein Bieter bot den an der Bewertung der Angebote beteiligten Bediensteten Bestechungsgelder an, um eine höhere Punktzahl zu erreichen und implizit den Zuschlag im Rahmen einer bestimmten Ausschreibung zu erhalten.*

### **FALLBEISPIEL**

*Ein öffentlicher Bediensteter nimmt ein Bestechungsgeld an, um bestimmte Organisationen durch die Planung und Durchführung von direkten Vergabeverfahren zu finanzieren. Im vorliegenden Fall erwarb ein Verband beispielsweise die Exklusivrechte für die Organisation einer Veranstaltung, obwohl solche Werbedienstleistungen nicht zum Tätigkeitsprofil des Verbands gehörten. Nach der Planung der Ausschreibung entschied die ausschreibende Behörde, ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung der Ausschreibung durchzuführen und gewährte dem betreffenden Verband das Exklusivrecht, Werbeleistungen auf der Veranstaltung zu erbringen. Anschließend beauftragte der betreffende Verband ein kommerzielles Unternehmen mit der Erbringung von Werbeleistungen auf vom Verband organisierten Veranstaltungen. Nachdem das Unternehmen die Zahlung für die erbrachten Dienstleistungen erhalten hatte, wurde ein Teil dieses Geldes auf die Konten des Verbands für die Erbringung fiktiver Dienstleistungen überwiesen. Für die erfolgreiche Finanzierung über den Verband wurde der öffentliche Bedienstete mit Reisen in exotische Länder belohnt.*

### **Red Flags**

#### **versuchte rechtswidrige Einflussnahme**

- ◆ enge Beziehungen zwischen Führungskräften und Mitarbeitern in wichtigen Positionen beim öffentlichen Auftraggeber und beim Wirtschaftsbeteiligten,
- ◆ unerklärliche oder plötzliche Einkünfte von Führungskräften und Mitarbeitern in wichtigen Funktionen beim Auftraggeber und beim Wirtschaftsbeteiligten,
- ◆ Wirtschaftsbeteiligte, die auf dem Markt im Rufe stehen, verdeckte Provisionen zu zahlen,
- ◆ häufige Vertragsänderungen zur Erhöhung des Vertragswerts,
- ◆ Führungskräfte oder Mitarbeiter der ausschreibenden Einrichtung lehnen Beförderungen auf Stellen außerhalb des Beschaffungsbereichs ab;
- ◆ Nichtvorlage von Erklärungen zu Interessenkonflikten.

#### **Lösungen**

- ✓ Überprüfung der Beteiligungsstruktur der Organisation,

- ✓ Überprüfung des Tätigkeitsprofils der Organisation,
- ✓ Überprüfung der Verbindungen zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und der betroffenen Organisation,
- ✓ Überprüfung der Bescheinigungen über das Bestehen einer Ausschließlichkeitsvereinbarung,
- ✓ Verfolgung der Transfers der der betreffenden Organisation gewährten Gelder,
- ✓ Überprüfung der Art und Weise, wie die Bewertung durchgeführt wurde,
- ✓ Ermittlung der betreffenden Kriterien im Fall einer ungerechtfertigten Punktzahlvergabe,
- ✓ Überprüfung der Vermögensaufstellungen der Mitglieder des Bewertungsausschusses,
- ✓ Überprüfung der Konten der Mitglieder des Bewertungsausschusses.

### 3) *Nichtanzeige etwaiger Interessenkonflikte*

#### **FALLBEISPIEL**

*Ein Mitglied des Bewertungsausschusses ist bei einem der Bieter beschäftigt, hat dies jedoch während des Vergabeverfahrens nicht angegeben.*

#### **Lösungen**

- ✓ Überprüfung der Verwandtschaftsverhältnisse der Mitglieder des Bewertungsausschusses,
- ✓ Überprüfung der Arbeitsplätze, an denen die Mitglieder des Bewertungsausschusses beschäftigt waren,
- ✓ Überprüfung der Zusammenhänge zwischen den Anteilseignern der Bieter und den Mitgliedern des Bewertungsausschusses,
- ✓ Ermittlung etwaiger von einem Mitglied des Bewertungsausschusses gezeigter Interessen wie Freundschaft oder sonstige Beziehungen zu einem bestimmten Bieter, erhaltene materielle Vorteile usw.

### 4) *Interessenkonflikt*

Trotz aller Vorbeugemaßnahmen gilt es einige kritische Aspekte zu beachten. Ein solch wichtiger Aspekt ist die Frage des Interessenkonflikts, die sich bei Vergabeverfahren im öffentlichen Sektor fast unvermeidlich stellt.

Im Vorfeld der Zuschlagserteilung tritt ein typischer Fall von Interessenkonflikt auf, wenn ein für den öffentlichen Auftraggeber tätiger Beamter von einem Bieter ein „Geschenk“ erhält oder auf andere Weise mit einem bestimmten Bieter in Verbindung steht. Beispielsweise kann der Beamte ein offenes oder verstecktes wirtschaftliches Interesse an einem der Bieterunternehmen haben oder einfach nur gute Beziehungen zu bestimmten Schlüsselpersonen im Bieterunternehmen unterhalten. Auf jeden Fall ist dieser Beamte daran

interessiert, günstige Bedingungen für einen der Bieter zu schaffen. Dies kann auf unterschiedliche Weise erfolgen:

- Die festgelegten technischen Kriterien für die zu beschaffenden Posten könnten angepasst werden, um bestimmte Bieter zu begünstigen. Bisweilen kann sogar ein Bieter an deren Ausarbeitung beteiligt sein.

- Die festgelegten Lieferzeiten können für Bieter aus einem anderen Land oder einer anderen Region zu kurz sein.

- Die von den Bieter geforderten Qualifikationen (z.B. jahrelange Erfahrung, der Umfang bereits abgeschlossener Verträge, die Anzahl der Mitarbeiter oder die Bilanzsumme bzw. Umsatzerlöse des Vorjahrs) können bestimmte Bieter aufgrund formaler Kriterien unnötigerweise ausschließen.

- Weitergabe von Informationen an bestimmte Bieter durch den öffentlichen Auftraggeber, wodurch diesen mehr Zeit für die Vorbereitung ihres Angebots gewährt wird.

- Nach der Erteilung des Zuschlags an den erfolgreichen Bieter können die ursprünglichen Anforderungen aus der ursprünglichen Ausschreibung verringert werden.

- Es besteht eine bewusst mangelhafte Aufsicht über die Ausführung der Arbeiten, d. h. die tatsächliche Qualität könnte geringer sein und/oder die Menge der Waren oder Dienstleistungen könnte im Vergleich zu den Vertragsspezifikationen geringer ausfallen.

Darüber hinaus gibt es Fälle, in denen Begünstigte von EU-Mitteln Privatunternehmen sind, die für gewünschte Waren oder Dienstleistungen drei vergleichbare Angebote einreichen müssen. Obwohl der erfolgreiche Bieter nicht formell mit dem Begünstigten verbunden ist, beauftragt dieser ihn später mit der Lieferung von Waren oder Dienstleistungen, was bedeutet, dass der Begünstigte auch der tatsächliche Anbieter von Waren oder Dienstleistungen ist.



### **FALLBEISPIEL**

*Ein Beamter der Umweltbehörde war Inhaber einer Firma, die bestimmte Arten von Booten importierte. Gleichzeitig war er an der Vorbereitung der Ausschreibung für die Beschaffung von Booten beteiligt. Für ihn gab es somit einen deutlichen Anreiz, im Beschaffungsprozess Bedingungen zu schaffen, die das eigene Unternehmen begünstigten. Da er sein Interesse am Ergebnis des Bieterverfahrens verbergen musste, wurde das Angebot nicht von ihm selbst, sondern im Namen der Firma eines Freundes abgegeben. Später wurde das Geld von der Firma seines Freundes an seine eigene Firma überwiesen, wobei gefälschte Rechnungen zum Einsatz kamen.*

*Da der Beamte an der Erstellung der technischen Spezifikationen für die Ausschreibung beteiligt war, konnte er diese so formulieren, dass es seinem Unternehmen möglich war, den Zuschlag zu erhalten. Er war sich seines Erfolgs so sicher, dass er die Boote bereits bestellt hatte, bevor die Ausschreibung veröffentlicht wurde. Deshalb forderte er in den technischen Spezifikationen sehr kurze Lieferzeiten, die niemand sonst erfüllen konnte. Darüber hinaus nahm er sogar einige markenspezifische Merkmale in die technischen Spezifikationen auf. Tatsächlich war sein Unternehmen das einzige in dem betreffenden Land, das über Einfuhrlizenzen für diese bestimmte Bootsmarke verfügte.*

### **FALLBEISPIEL**

*Die für den öffentlichen Auftraggeber tätigen Beamten waren daran interessiert, einen Bauauftrag an einen bestimmten Bieter zu vergeben. Um dies zu erreichen, maßen sie der schnellen Fertigstellung der Arbeiten in den Ausschreibungskriterien relativ große Bedeutung bei, obwohl es keine wirkliche Dringlichkeit gab, die Arbeiten so zügig abzuschließen. Der Grund dafür war, dass in der Nähe Naturschutzgebiete lagen und alle Auftragnehmer ein besonderes Umweltzertifikat benötigten, um in diesem Gebiet bauen zu dürfen. Der Erwerb eines solchen Zertifikats bedurfte einer gewissen Zeit. Ein lokaler Bieter verfügte jedoch bereits über die Zertifizierung und konnte so die Arbeiten schneller abschließen. Als Konsequenz wurde der Auftrag an den Bieter vergeben, der das höchste Gebot abgegeben hatte.*

### **FALLBEISPIEL**

*Für den Erwerb von Geräten schrieb eine kommunale Verwaltung einen Bieterwettbewerb aus. Die Prüfer stellten fest, dass einige für die Aufforderung zur Einreichung von Angeboten verwendete Dokumente und die vom erfolgreichen Bieter eingereichten Unterlagen dieselben besonderen Merkmale aufwiesen (beispielsweise wurde dieselbe Schriftart verwendet). Sachverständige kamen zu dem Schluss, dass beide Dokumentensätze auf ein und demselben Gerät ausgedruckt worden waren.*

### **FALLBEISPIEL**

*Ein Unternehmen führte eine Ausschreibung durch, um bestimmte Arten von Geräten zu erwerben, wobei die technischen Spezifikationen einen bestimmten Bieter begünstigten. Letzteres erregte auch die Aufmerksamkeit der Polizei, die eine Hausdurchsuchung in den Räumlichkeiten des Begünstigten vornahm. Im Auto des Vorstands des Begünstigten wurden dabei mehrere Fassungen einzelner Seiten der Angebotsunterlagen eines Bieters für ein und dasselbe Angebot vorgefunden. Sämtliche gefundenen Blätter waren bis auf den Preis, der sich nur wenig unterschied, identisch. Ziel des Vorstands war offensichtlich, diesem Bieter den Zuschlag zu einem Preis zu erteilen, der knapp unter dem nächstbesten Angebot lag. Er hatte nur auf die Eröffnung der anderen Angebote gewartet, um sich über das nächstbeste Angebot zu informieren und das „richtige“ Ausschreibungsblatt in die Ausschreibungsunterlagen einzufügen.*

### **FALLBEISPIEL**

*Ein Vorstandsmitglied eines Privatunternehmens gründete eine gemeinnützige Organisation zum Erhalt eines Naturschutzgebietes in einer relativ abgelegenen Region und reichte einen Antrag auf EU-Finanzierung für den Kauf von Kühen ein. Die Ausschreibungsunterlagen sahen vor, dass alle Kühe (als ganze Herde) vom gleichen Lieferanten stammen mussten. Infolgedessen gab es nur zwei Angebote, da kein anderer Anbieter in der Nähe 200 Kühe gleichzeitig anbieten konnte. Der erfolgreiche Bieter war das Privatunternehmen selbst. Es konnte die Kühe zu einem sehr wettbewerbsfähigen Preis anbieten, da sie bereits vor Ort waren und keine zusätzlichen Kosten entstanden. Tatsächlich wechselten die Kühe nicht einmal ihren Standort, sondern blieben auf derselben Weide.*

### *Red Flags*

- ◆ Wahl eines nichtoffenen Verfahrens, obwohl ein offenes Verfahren möglich gewesen wäre,
- ◆ die Auswahl- bzw. Zuschlagskriterien werden so festgelegt, dass ein bestimmter Bieter bevorzugt wird oder nur er allein infrage kommt;
- ◆ bestehende Familienbande zwischen den Mitarbeitern des öffentlichen Auftraggebers und einem Bieterunternehmen,
- ◆ Führungskräfte und Mitarbeiter in wichtigen Funktionen beim öffentlichen Auftraggeber und beim Wirtschaftsbeteiligten, die eine nicht offengelegte externe Geschäftstätigkeit ausüben,
- ◆ beispielsweise aufgrund von Hinweisen anderer Bewerber oder von Gerüchten besteht der Verdacht, dass einer oder mehrere Wirtschaftsbeteiligte, die in der Liste enthalten sind, die Anforderungen nicht;
- ◆ qualifizierte Kandidaten überstehen die Phase der Bewertung der technischen Anforderungen nicht;
- ◆ unerklärliche oder ungewöhnliche Bevorzugung eines bestimmten Wirtschaftsteilnehmers,
- ◆ ungewöhnliches Verhalten von Mitarbeitern: Kollegen werden nach einer Ausschreibung gefragt, obwohl der fragende Mitarbeiter nicht für das Ausschreibungsverfahren verantwortlich oder mit ihm befasst ist;
- ◆ die mit der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen beauftragte Person (oder lediglich ein leitender Beamter) besteht darauf, eine externe Firma zu beauftragen, die ohne ersichtlichen Grund bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen mitwirkt;
- ◆ es werden zwei oder mehr Vorstudien zu ein und demselben Thema bei externen Unternehmen angefordert, und die Mitarbeiter werden gedrängt, eine bestimmte Studie als Grundlage für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu verwenden;
- ◆ die Spezifikationen sind auf ein Produkt oder eine Dienstleistung des erfolgreichen Bieters zugeschnitten und können sogar so spezifisch sein, um anderen Bietern die Abgabe eines Angebots zu ermöglichen;
- ◆ die Zahl der zu liefernden Leistungen wird reduziert, ohne dass der zu zahlende Betrag angepasst wird;
- ◆ die Anzahl der Arbeitsstunden wird erhöht, aber die Materialkosten bleiben gleich;
- ◆ Änderung der Vertragsspezifikationen hinsichtlich der Qualität oder der Quantität, was zur Nichteinhaltung der zuvor festgelegten Ausschreibungsspezifikationen führt;
- ◆ anhaltende Akzeptanz von kostenintensiven, aber qualitativ minderwertigen Arbeiten,
- ◆ Nichtanzeige von Interessenkonflikten.

## 2.3 Zuschlag

### 2.3.1 Interessenkonflikte

Interessenkonflikte können auch auftreten, nachdem ein Bieter den Zuschlag erhalten hat. Dabei können Fälle bewusst nachlässiger Überwachung vorkommen, bei denen unvollständige Arbeiten – wenn sie überhaupt ausgeführt wurden – oder minderwertige Waren abgenommen werden. Diese Art von Betrug setzt eine rechtswidrige Beziehung zwischen dem erfolgreichen Bieter und einem für die Überwachung der Auftragsausführung zuständigen Beamten des öffentlichen Auftraggebers voraus. Dieser Beamte erhält schließlich eine Belohnung für seine Beteiligung am Vergabeverfahren. Es ist auch möglich, dass die Anforderungen an den Vertrag nach der Auswahl des erfolgreichen Bieters reduziert werden. Wenn ein Bieter davon Kenntnis hat, kann er das niedrigste Angebot abgeben, da er weiß, dass er nicht verpflichtet ist, alle Arbeiten zu diesem Preis auszuführen. Ein weiterer Verstoß ist die Bevorzugung bestimmter Lieferanten.

#### FALLBEISPIEL

*Bei einem Bauvorhaben forderte die ausschreibende Behörde die Bieter auf, als Teil ihrer Qualifikationen eine Liste der in einem bestimmten Zeitraum abgeschlossenen Projekte einzureichen. Später stellte sich heraus, dass der erfolgreiche Bieter zwar eine entsprechende Liste eingereicht hatte, aber keines der Projekte im angegebenen Zeitraum erfolgreich abgeschlossen worden war und der Bieter daher von der Ausschreibung hätte ausgeschlossen werden müssen. Darüber hinaus unterschied sich der unterzeichnete Vertrag hinsichtlich des Volumens, der Termine und des Vertragsgegenstands deutlich von dem ausgeschriebenen Vertrag. Die einschlägige Untersuchung ergab, dass der öffentliche Auftraggeber die Verwendung minderwertiger Materialien akzeptiert hatte, welche den Lebenszyklus des Projekts erheblich verkürzten. Der Preis der verwendeten Materialien war zehn Mal niedriger als der im Auftrag angegebene Materialpreis, und der Auftraggeber zahlte dem Auftragnehmer den vollen Preis.*

#### Lösungen

- ✓ Die Auftragsvergabe muss auf objektiven Kriterien beruhen. Oftmals werden dabei etwa lokale Produkte oder bereits für den Auftraggeber tätige Lieferanten bevorzugt. Es ist aber notwendig, sich bei der Planung der Zuschlagskriterien oder der Art des Vergabeverfahrens von solchen Tendenzen freizumachen.
- ✓ Während des Verfahrens ist es wichtig, sich an die Zuschlagskriterien zu halten und von den Entscheidungsträgern Erklärungen zu verlangen, dass sie nicht in Interessenkonflikte verstrickt sind. Die Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer des Bieters kann zur Aufdeckung eines Interessenkonflikts beitragen.

- ✓ Um ein solches Fehlverhalten zu verhindern, sollte sich der öffentliche Auftraggeber darauf konzentrieren, dass seine Mitarbeiter ein hohes Maß an Integrität besitzen. Hierzu sind spezielle Schulungen erforderlich.
- ✓ Um Versuche zu verhindern, eine schlechte Planung auszunutzen, können von Wirtschaftsbeteiligten zusätzliche Informationen angefordert werden. Entsprechende Versuche können darauf hindeuten, dass Ausschreibungsunterlagen nicht ausreichend klar sind. Öffentliche Auftraggeber neigen dazu, solche Zeichen zu ignorieren und das Verfahren angesichts des engen Zeitrahmens fortzusetzen.
- ✓ Nach Ablauf der Frist für die Abgabe von Angeboten können die Vergabeunterlagen nicht mehr geändert werden. Der Umgang mit Unstimmigkeiten wird daher auf die Phase nach der Vertragsvergabe (Vertragsmodifikation) verschoben.
- ✓ Die Auftragsvergabe hat auf der Grundlage der festgelegten Kriterien zu erfolgen.
- ✓ Der öffentliche Auftraggeber hat zu überprüfen, ob
  - der Bieter keinen Ausschlusskriterien unterliegt,
  - der Bieter die Auswahlkriterien erfüllt,
  - das Angebot den Anforderungen, Bedingungen und Kriterien entspricht, die in der Bekanntmachung und in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt sind,
  - das Angebot die anzuwendenden Rechtsvorschriften zum Umweltschutz und zum Sozial- und Arbeitsrecht erfüllt,
  - die Bewertung korrekt ausgeführt wurde,
  - der Preis nicht ungewöhnlich niedrig ist.

Solche Überprüfungen können eine anspruchsvolle Aufgabe sein. Erscheinen die vorgelegten Informationen oder Unterlagen unvollständig oder fehlerhaft oder fehlen sie ganz, sollte der öffentliche Auftraggeber eine Klarstellung oder Ergänzung verlangen. Nichtsdestotrotz sind alle diese Schritte für die Einhaltung des Vergaberechts sowie für eine erfolgreiche Vertragserfüllung wesentlich. Korruption, Betrug, Interessenkonflikte, Angebotsmanipulationen oder rechtswidrige Einflussnahme sind Gründe für einen Ausschluss von dem Verfahren. Trotz des Vorliegens eines Ausschlussgrundes kann ein Wirtschaftsteilnehmer Nachweise vorlegen, dass er ausreichende Maßnahmen ergriffen hat, um seine Zuverlässigkeit nachzuweisen. Werden solche Nachweise für ausreichend befunden, wird der betreffende Wirtschaftsbeteiligte nicht vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Allerdings können nationale Rechtsvorschriften vorsehen, dass einige der Ausschlussgründe fakultativ sind (Artikel 57 der Richtlinie 2014/24/EU).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Nach tschechischem Recht beispielsweise kann der öffentliche Auftraggeber einen Teilnehmer wegen Untauglichkeit vom Vergabeverfahren ausschließen, sofern er nachweist, dass der Teilnehmer einen ungerechtfertigten Versuch unternommen hat, die vom öffentlichen Auftraggeber im Rahmen des Vergabeverfahrens getroffene Entscheidung zu beeinflussen oder an nicht-öffentliche Informationen zu gelangen, die ihm während des Vergabeverfahrens ungerechtfertigte Vorteile hätten verschaffen können (Gesetz Nr. 134/2016 Coll. über das öffentliche Auftragswesen, Artikel 48).

### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Ein Vertragsregister kann zur Überprüfung von Referenzen aus der Vergangenheit verwendet werden, beispielsweise von Auswahlkriterien bei technischen oder beruflichen Anforderungen. Angaben zum Käufer, Umfang, Preis und Zeitraum sind typische Angaben in Referenzlisten und auch in den Vertragstexten zu finden. Das Vertragsregister sorgt somit für mehr Transparenz bei den Referenzen der Lieferanten.*

### **2.3.2 Gefälschte Dokumente**

#### **FALLBEISPIEL**

*Ein bestimmtes Unternehmen fügte seinem Angebot im Rahmen eines Vergabeverfahrens eine Steuerbescheinigung bei, in der es inkorrekt erklärte, keine Schulden gegenüber den Finanzbehörden zu haben. Die Bescheinigung war komplett gefälscht; sie war vom Buchhalter des Unternehmens erstellt worden.*

#### **FALLBEISPIEL**

*Ein Wirtschaftsteilnehmer legte, um nur eine kleinere finanzielle Sicherheit für die Teilnahme an der Ausschreibung leisten zu müssen, falsche Angaben vor, wonach er in die Kategorie der kleinen und mittleren Unternehmen eingestuft sei. In Wirklichkeit gehörte der Wirtschaftsteilnehmer zu einem Unternehmen mit hohen Umsätzen, die er nicht angegeben hatte. Wäre dies dem öffentlichen Auftraggeber bekannt gewesen, wäre das Angebot des Wirtschaftsbeteiligten als großer Steuerzahler konsequenterweise abgelehnt worden. Diese Art des Betrugs tritt insbesondere bei offenen und beschränkten Ausschreibungen auf.*

### **Lösungen**

- ✓ Überprüfung der Dokumente direkt bei der ausstellenden Behörde,
- ✓ Überprüfung der Beteiligungsstruktur des Bieters,
- ✓ Überprüfung der Zahl der Mitarbeiter und des Umsatzes,
- ✓ Überprüfung der Beziehungen der Anteilseigner zu anderen Unternehmen,
- ✓ Überprüfung der Existenz von Gruppen von Anteilseignern, die mit dem Bieter in Verbindung stehen oder seine Geschäftspartner sein könnten,

- ✓ Ermittlung des Umsatzes und der Mitarbeiter aller mit dem Bieter verbundenen Unternehmen bzw. Geschäftspartner nach der gesetzlich vorgeschriebenen Methode.

### **Red Flags**

#### **Allgemeine Red Flags zur Ausschreibungsphase**

- ◆ Die Angebote werden nicht vom Waren- oder Dienstleistungsanbieter selbst, sondern von einem externen Berater erstellt;
- ◆ die Ausschreibung wird nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht (z. B. in einer Lokalzeitung statt in einer nationalen Zeitung, in einer falschen Kategorie oder in einem schwer zugänglichen Teil der Website);
- ◆ identische Fehler in zwei oder mehr Angeboten (z. B. Tippfehler, Fehler im Namen oder in der Adresse des Begünstigten, falsche Markennamen, Rechenfehler),
- ◆ die Angebotspreise unter den Bietern scheinen um einen festen Betrag oder Faktor zu variieren;
- ◆ es existieren große und unerklärliche Divergenzen bei den Angebotspreisen hinsichtlich der Art der Arbeiten, Waren oder Dienstleistungen, die beschafft werden sollen;
- ◆ ein Angebot ist detailliert, alle anderen Gebote sind allgemein gehalten;
- ◆ einige Bieter bieten außerhalb ihrer erwarteten Kompetenz oder ihres Geschäftsprofils;
- ◆ es wird mehr als ein Angebot von ein und derselben Person erstellt;
- ◆ die Telefonnummern der Ansprechpartner des Bieters haben Vorwahlen von Ländern, in denen sich kein Firmensitz befindet;
- ◆ über den Bieter sind an anderer Stelle (z. B. im Internet oder im Telefonbuch) keine oder fast keine zusätzlichen Informationen verfügbar;
- ◆ in den Angebotsunterlagen sind keine Ansprechpartner angegeben;
- ◆ für die Ansprechpartner der Bieter sind nur Handynummern und/oder anonyme E-Mail-Adressen (bei Hotmail, Google usw.) angegeben;
- ◆ einige Bieter haben keine Postanschrift, sondern nur Postfächer; ihre Adresse ist für die Gesellschaftsform ungewöhnlich (z. B. Privatadresse);
- ◆ zwei oder mehr Bieter haben identische Kontaktdaten (Telefon, Adresse, Name usw.);
- ◆ die Ausschreibung wurde nicht in der E-Procurement-Umgebung veröffentlicht;
- ◆ die Ausschreibungsunterlagen sind unvollständig;
- ◆ unerklärlich große Unterschiede bei den Angebotspreisen der Bieter,
- ◆ offensichtlich falsche Angaben in den Angebotsunterlagen,
- ◆ die Angebotspreise unterscheiden sich erheblich von ähnlichen Waren oder Dienstleistungen, die bei einer anderen Ausschreibung angeboten wurden;
- ◆ der Angebotspreis eines Neueinsteigers in einer bestimmten Ausschreibungskategorie ist deutlich niedriger als der Preis der erfahrenen Bieter;
- ◆ die lokalen Bieter verlangen höhere Preise für lokale Lieferungen als für Fernlieferungen;

- ◆ die lokalen Bieter bieten die gleichen Lieferpreise wie die weit entfernten Bieter;
- ◆ die Bieter treffen sich, bevor sie ihre Angebote abgeben;
- ◆ mehrere Bieter fordern ähnliche Zusatzinformationen an;
- ◆ ein Bieter gibt auch das Angebot des Mitbewerbers ab;
- ◆ ein Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers arbeitete für ein Unternehmen, kurz bevor dieses ein Angebot abgab;
- ◆ Druck auf den Bewertungsausschuss, einen bestimmten Auftragnehmer auszuwählen,
- ◆ die offiziellen Unterlagen und/oder Empfangsbescheinigungen für die Dokumente wurden offensichtlich geändert (z. B. durch Streichungen);
- ◆ die Mitglieder des Bewertungsausschusses verfügen nicht über die erforderliche technische Expertise zur Bewertung der abgegebenen Angebote, insbesondere wenn diese von einzelnen Person dominiert werden;
- ◆ subjektive Elemente sind im Kriteriensystem überrepräsentiert;
- ◆ bestimmte obligatorische Informationen des erfolgreichen Bieters fehlen;
- ◆ einige Informationen des erfolgreichen Bieters beziehen sich auf das Personal des öffentlichen Auftraggebers (z. B. die Adresse eines Mitarbeiters);
- ◆ nur wenige der Unternehmen, die die Ausschreibungsunterlagen angefordert haben, geben Angebote ab; dies gilt umso mehr, wenn mehr als die Hälfte von ihnen kein Angebot abgibt;
- ◆ es gibt eine große Zahl von Aufträgen, die knapp unter den Schwellenwerten für öffentliche Aufträge liegen;
- ◆ ungewöhnlich viele Beschwerden von Bieterinnen hinsichtlich der Ausschreibung;
- ◆ Anzeichen einer Angebotsmanipulation in den Räumlichkeiten des öffentlichen Auftraggebers (Angebote befinden sich nicht in einem versiegelten Umschlag, ein Angebot wird im Tresor „vergessen“, Angebote werden nicht an einem sicheren Ort aufbewahrt, Angebotsseiten fehlen, sind nicht signiert oder anders formatiert usw.);
- ◆ Angebote werden nicht öffentlich geöffnet;
- ◆ sehr ungenaue (im Wesentlichen aus Zahlen ohne unterstützende Berechnungen und anderen Erklärungen bestehende) Angebotsbeschreibung, die es unmöglich macht, das Angebot mit anderen Angeboten zu vergleichen,
- ◆ die Angebote werden nicht elektronisch abgegeben: Insbesondere wenn keine Kopien von E-Mails vorliegen, die belegen, dass das Angebot angefordert und eingereicht wurde, verweist dies auf ein fiktives Angebot. In der Regel werden Angebote nicht auf Papier mit dem offiziellen Briefkopf des betreffenden Unternehmens eingereicht;
- ◆ dem Preis kommt bei den Bewertungskriterien eine ungewöhnlich kleine Rolle zu: Dies kann darauf hindeuten, dass die Gewichtung zugunsten eines bestimmten Bieters verändert wurde;
- ◆ die Angebotseröffnung erfolgt nicht zu dem angekündigten Zeitpunkt; dies kann darauf hindeuten, dass einige Angebote erst verspätet abgegeben wurden;



- ◆ zwei oder mehr Angebote haben das gleiche Format, obwohl vom Auftraggeber kein besonderes Format für die Angebote verlangt wurde;
- ◆ ohne ersichtlichen Grund erfolgende Stornierung einer Ausschreibung nach Eingang der Angebote nebst Neuausschreibung desselben Auftrags: Dies kann auf die Absicht hinweisen, Informationen über die übrigen Bieter einzuholen, um dem bevorzugten Bieter Informationen zur Anpassung seines eigenen Angebots zukommen zu lassen;
- ◆ verspätete Abgabe: Ein oder mehrere Angebote werden entgegengenommen, obwohl sie nach dem Abgabetermin eingereicht wurden;
- ◆ neue Fristsetzung nach verspäteter Abgabe von Angeboten,
- ◆ die Angebote befinden sich nicht in einem versiegelten Umschlag und/oder werden nicht an einem sicheren Ort mit eingeschränktem Zugang aufbewahrt;
- ◆ einige Angebote werden wegen geringfügiger Fehler abgelehnt.

### III. Phase nach dem Zuschlag

In der Phase nach der Zuschlagserteilung ist zu prüfen, ob der Vertrag nach den Vorgaben des Vergabeverfahrens umgesetzt wird und ob der Primärbedarf gedeckt ist. Anschließend erfolgen in dieser Phase folgende Schritte: Zahlungen an den Auftragnehmer, Vertragsänderungen, Lösung von Problemen usw.

#### ***Häufige Arten von Betrug bzw. Verstößen***

- Qualität der Vertragsabwicklung,
- Anbieten von Bestechungsgeldern,
- Veruntreuung,
- Einbindung von Subunternehmern ohne Genehmigung.

#### **3.1 Qualität der Vertragsabwicklung**

Die Qualität wird nicht überprüft und/oder es wird keine Gewährleistung gefordert. Die Änderung eines Vertrages stellt gleichwohl eine Vorschriftenverletzung dar. Bisweilen vernachlässigen die Parteien die Verwaltungsarbeit und die tatsächliche Leistung weicht vom Vertragstext ab.

#### ***Lösungen***

- ✓ In den Vertragsbedingungen sollten geeignete Qualitätskontrollen, eine Überwachung, eine Gewährleistung und entsprechende Sanktionen vorgesehen werden. Die Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2014 lassen Vertragsänderungen zu. Allerdings sollten Verträge nicht regelmäßig geändert werden. Beispielsweise sollten keine *geringfügigen* Änderungen (d.h. Preiserhöhungen um 10 % oder 15 % des ursprünglichen Wertes) vorgenommen werden, um zu niedrig veranschlagte Preise ausgleichen.

#### ***Bewährte Verfahren***

Die Veröffentlichung des Vertragstextes, z. B. in einem Vertragsregister, stellt ein universelles Präventionsinstrument dar. Sie hat abschreckende Wirkung, da die öffentlichen Auftraggeber dann nicht riskieren, vom Vertragstext abzuweichen.

#### **3.2 Bestechung**

Beim Abschluss eines Vergabeverfahrens erfolgt Bestechung in der Regel in Form der Vergabe illegaler Provisionen: Nach Erhalt einer Zahlung zahlt oder gibt der Auftragnehmer einen im Voraus festgelegten Prozentsatz von jedem erhaltenen Betrag zurück. Unabhängig davon, wie das Bestechungsgeld gezahlt wird, werden die Preise in der Regel künstlich aufgeblasen, oder die Qualität der Waren und Dienstleistungen wird vermindert, um die Bestechung zu finanzieren.

Bestechung zieht weitere Formen von Betrug nach sich, beispielsweise die Fälschung von Rechnungen, die Geltendmachung fiktiver Ausgaben oder die Nichterfüllung von Vertragsbestimmungen.

**FALLBEISPIEL**

*Ein Bauunternehmer präsentierte Arbeiten und Unterlagen über die Ausführung von Arbeiten, die in Wirklichkeit jedoch nicht oder nur unter Verwendung von Materialien minderer Qualität ausgeführt wurden. Die Arbeiten wurden vom Bauleiter als Gegenleistung für ein Bestechungsgeld genehmigt, wobei dieser inkorrekterweise bescheinigte, dass die Mengen und/oder die Qualität der verwendeten Materialien hinreichend waren. Auf diese Weise erhielt der Bauunternehmer eine zu hohe Vergütung vom Auftraggeber, und ein Teil dieser Vergütung wurde dem Bauleiter als Bestechungsgeld gezahlt.*

**Lösungen**

- ✓ Überprüfungen vor Ort,
- ✓ Hinzuziehung von Expertenwissen,
- ✓ Überprüfung der Verwendung der für die Durchführung des Vertrags bestimmten Gelder.

**FALLBEISPIEL**

*Ein Vertrag sah vor, dass auf einem bestimmten Bankkonto eine Bürgschaft zu hinterlegen war und dieses Konto nicht für die Erfüllung des Vertrages genutzt werden durfte. Das Geld wurde jedoch im Voraus auf andere Konten als das im Vertrag vorgesehene Konto überwiesen. Der öffentliche Auftraggeber war sich der Situation bewusst, aber als Gegenleistung für erhaltene Bestechungsgelder ignorierte er sie. Während des Ausschreibungsverfahrens hatte der Auftraggeber den Nachweis für das Bankkonto und eine Bankbürgschaft verlangt. Die Bank teilte dem Auftraggeber mit, dass die Gelder entsprechend der Vereinbarung zwischen der Auftragsbehörde und dem Lieferanten auf das entsprechende Konto zu überweisen seien. Dann wurde der Vertrag abgeschlossen und die Vorabzahlung auf das in der Vereinbarung angegebene Konto überwiesen. Nachdem das Geld überwiesen worden war, wurden die Waren jedoch nicht geliefert, und das Geld konnte nicht wiedereingezogen werden.*

**Lösungen**

- ✓ Überprüfung der vom Bieter gemachten Finanzangaben,
- ✓ Überprüfung der vom Bieter vorgelegten Bankbürgschaften,
- ✓ Überprüfung der Gründe für die Änderung des Kontos, auf das das Geld vom öffentlichen Auftraggeber überwiesen wurde.

### 3.3 Veruntreuung

Diese Form von Betrug kann in jeder Phase der Auftragsvergabe auftreten.

#### **FALLBEISPIEL**

*Der Auftragnehmer erhielt eine Vorauszahlung für die Durchführung verschiedener Arbeiten. Das Geld wurde jedoch für andere Zwecke verwendet, z. B. für die Begleichung von Verbindlichkeiten und die Ausführung anderer als der vertraglich festgelegten Arbeiten. Die eigentlichen Arbeiten, für die der Vertrag mit dem Auftraggeber geschlossen worden war, wurden nicht ausgeführt.*

#### **Red Flags**

- ◆ Wird ein Vertrag nicht erfüllt, kann dies auf die Veruntreuung der vom Auftragnehmer für die Erfüllung des Vertrags erhaltenen Gelder hinweisen.

#### **Lösungen**

- ✓ regelmäßige Überprüfung der Phasen der Vertragserfüllung,
- ✓ Überprüfung der Konten des Auftragnehmers.

### 3.4 Vergabe von Unteraufträgen ohne Genehmigung

Die Vergabe von Unteraufträgen ohne Einholung der erforderlichen Genehmigungen ist ein weiterer Verstoß, der in der Phase nach dem Zuschlag auftreten kann.

#### **FALLBEISPIEL**

*Ein mit einem öffentlichen Auftraggeber geschlossener Vertrag sah vor, dass die betreffenden Arbeiten nicht vollständig weitervergeben werden durften. Es durfte nur ein bestimmter prozentualer Anteil der Arbeiten per Unterauftragsvergabe weitergegeben werden, sofern die Zustimmung des Ingenieurs und/oder die Genehmigung des Auftraggebers eingeholt wurde. Der Auftragnehmer vergab die Arbeiten dennoch vollständig an einen Subunternehmer, der an der Ausschreibung teilgenommen, aber keinen Auftrag erhalten hatte, weil er die notwendigen Bedingungen für die technische Leistungsfähigkeit nicht erfüllen konnte. Laut den dem öffentlichen Auftraggeber vorgelegten Unterlagen über erhaltene Zahlungen waren die Arbeiten angeblich vom Auftragnehmer selbst ausgeführt worden. In Wirklichkeit waren sie jedoch an den Subunternehmer delegiert worden. Der Auftragnehmer unterließ es, den öffentlichen Auftraggeber oder den Ingenieur über die Vergabe von Unteraufträgen zu informieren. Eine solche Unterlassung hätte dazu führen können, dass der Vertrag wegen unzulässiger Mittelbeschaffung hätte gekündigt werden können.*

### **Lösungen**

- ✓ Ermittlung des tatsächlichen Ausführenden des Vertrags,
- ✓ Ermittlung der tatsächlichen Möglichkeiten des erfolgreichen Bieters, den Auftrag auszuführen,
- ✓ Überprüfung der Geldbeträge, die der Auftragnehmer an den Subunternehmer gezahlt hat,
- ✓ Überprüfung, warum der Subunternehmer den öffentlichen Auftraggeber nicht informiert und der Subunternehmer nicht die erforderlichen Genehmigungen eingeholt hat,
- ✓ Überprüfung der vom Subunternehmer tatsächlich ausgeführten Arbeiten.

### **Red Flags**

#### **Allgemeine Red Flags für die Phase nach dem Zuschlag**

- ◆ häufige Änderungen des Vertrags,
- ◆ der Bieter, der den Zuschlag erhält, beginnt, mehr Geld zu fordern, da es angeblich unvorhergesehene Komplikationen gibt, die bei der Unterzeichnung des Vertrags nicht vorhersehbar waren, und der Auftraggeber stimmt ohne großen Widerstand zu;
- ◆ erforderliche Unterlagen für die Beurteilung des Fortschritts der Arbeiten oder der Lieferung von Waren sind unvollständig oder fehlen;
- ◆ der öffentliche Auftraggeber akzeptiert Arbeiten, die offensichtlich unvollständig sind, nicht mit dem Auftrag zusammenhängen oder gar nicht ausgeführt wurden;
- ◆ der öffentliche Auftraggeber akzeptiert eine Qualitätsminderung oder eine Minderung der Warenmenge gegenüber den Vorgaben in den Auftrags- oder Ausschreibungsunterlagen;
- ◆ der erfolgreiche Bieter eines Verfahrens vergibt seine Tätigkeiten an einen Subunternehmer (insbesondere im Einflussbereich des öffentlichen Auftraggebers), an den öffentlichen Auftraggeber selbst oder an einen anderen Bieter;
- ◆ unbekannte Unternehmen ohne Erfolgsbilanz erhalten den Zuschlag;
- ◆ der Vertrag ist noch nicht unterzeichnet, als bereits mit der Umsetzung begonnen wird;
- ◆ Unregelmäßigkeiten bei den eingereichten Rechnungen (Beträge über dem Vertragswert, falsche Kontakt- und Bankdaten, falsches Datum usw.);
- ◆ der Name und die Rechtsform der Firma werden geändert, und der zuständige Sachbearbeiter stellt dies nicht infrage;
- ◆ zahlreiche bzw. fragwürdige Vertragsänderungen erfolgen zugunsten eines bestimmten Auftragnehmers und werden immer von demselben Projektmitarbeiter genehmigt;
- ◆ bei internationalen Projekten kommt es zu einer langen, unerklärlichen Verzögerung zwischen der Bekanntgabe des erfolgreichen Bieters und der Unterzeichnung eines Vertrags (dies kann darauf hindeuten, dass der Auftragnehmer sich weigert, eine Bestechungsforderung zu bezahlen oder über sie verhandelt);

- ◆ ungewöhnliches Verhalten des Mitarbeiters des Auftragnehmers im Umgang mit dem Dossier: er beantwortet Fragen des Managements bezüglich unerklärlicher Verzögerungen und fehlender Dokumente nur zögerlich oder widersetzt sich der staatlichen Einsichtnahme in seine Bücher und Aufzeichnungen;
- ◆ Diskrepanzen zwischen den gemachten Angaben und der unterstützenden Dokumentation oder den bei Ortsbesichtigungen getroffenen Feststellungen,
- ◆ in Rechnung gestellte Artikel sind nicht im Inventar oder an anderer Stelle auffindbar;
- ◆ doppelte Rechnungen für ein und denselben Artikel, mehrfache Bezahlung ein und derselben Rechnung,
- ◆ der an den Auftragnehmer gezahlte Gesamtbetrag übersteigt den Auftragswert.

## IV. Horizontale Instrumente zur Betrugsverhütung

### 4.1 Transparenz

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gibt es eine Reihe von Bedingungen, die nationale Maßnahmen erfüllen müssen, damit die Auftragsvergabe mit den Grundsätzen des Vertrags<sup>31</sup> im Einklang steht. Transparenz ist dabei die wichtigste allgemeine Pflicht, die sich in ausreichender Veröffentlichung niederschlagen hat. Während des Verfahrens müssen dann eine Reihe von Garantien geschaffen werden, die sicherstellen, dass das Verfahren fair und unparteiisch ist, dass der Vertragsgegenstand ordnungsgemäß und nichtdiskriminierend definiert wird, dass den Wirtschaftsbeteiligten in anderen Mitgliedstaaten Zugang zu denselben Bedingungen gewährt wird, dass Bescheinigungen, Zeugnisse, Urkunden und Dokumente, die eine bestimmte Qualifikation belegen, anerkannt werden, dass die Fristen allen Teilnehmern genügend Zeit lassen, die Ausschreibung ordnungsgemäß zu prüfen und ihre Angebote vorzubereiten, und dass, wenn Verhandlungen zugelassen werden, alle Teilnehmer Zugang zu den gleichen Informationen haben und gleich behandelt werden. Bei der Auswahl der Teilnehmer kann die Zahl der zur Abgabe eines Angebots aufgeforderten Bieter begrenzt werden, sofern dies in transparenter und nichtdiskriminierender Weise geschieht. Bei der Vergabe des Auftrags sind die ursprünglich festgelegten Verfahrensregeln einzuhalten und die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung zu beachten.

Die öffentliche Auftragsvergabe birgt inhärente Risiken, von denen einige unvermeidlich sind und von den auf dem Spiel stehenden wirtschaftlichen Interessen, von der Zahl der beteiligten Unternehmen und von der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor während des Vergabeverfahrens abhängen. Eines der wirksamsten Präventionsinstrumente ist die Stärkung der Transparenz während des gesamten Ausschreibungszyklus. Daher ist die Förderung des Einsatzes von IKT im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens insbesondere im Hinblick auf die neuen Richtlinien von herausragender Bedeutung. Zweifellos verringern diese Instrumente die mit dem Ausschreibungsverfahren einhergehenden Risiken, doch können IKT allein die Risiken nicht vollständig eliminieren, weshalb mit diesen Risiken in geeigneter Weise umgegangen werden muss.

#### 4.1.1 Elektronisches Beschaffungswesen („E-Procurement“)

Dieses wirksame Präventionsinstrument der öffentlichen Kontrolle kann Folgendes umfassen:

- Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe,
- Aufbau eines elektronischen Unternehmensregisters,
- Erstellung eines elektronischen Profils der öffentlichen Auftraggeber,
- Einrichtung eines Registers von Personen, die von der Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen sind,

---

<sup>31</sup> Selbst wenn die Aufträge nicht oder nicht vollständig den Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen unterliegen, im Rahmen einer Bewertung, die auch für Aufträge über den Schwellenwerten gilt.

- obligatorische Offenlegung von Informationen,
- Einrichtung eines Registers der Partner des öffentlichen Sektors (früher bekannt als Register der wirtschaftlichen Eigentümer).

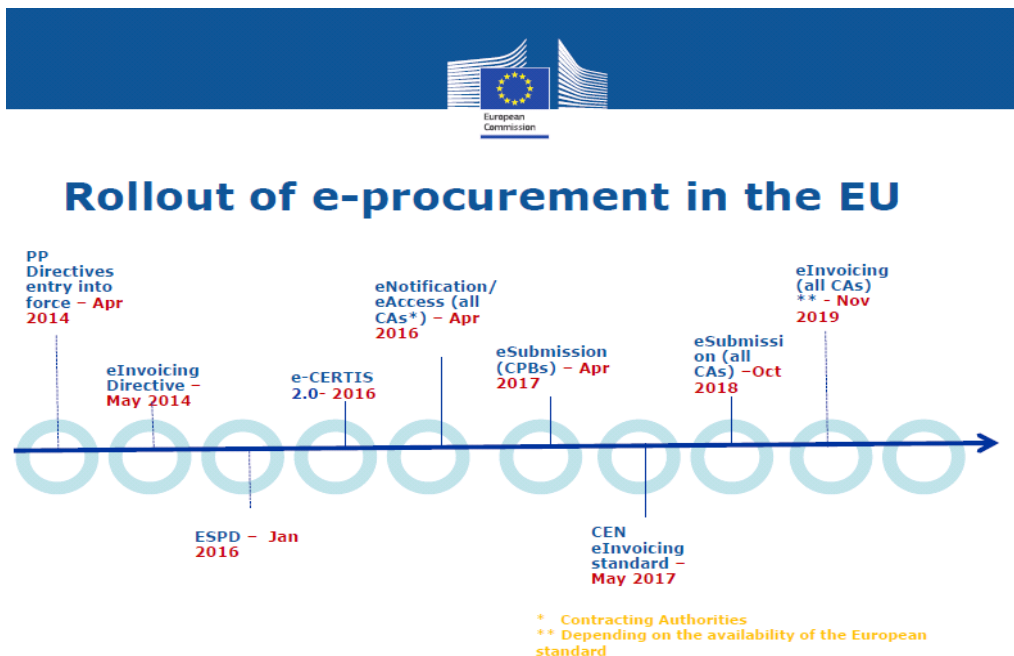
### 1) Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens

#### A) Vorbereitungsphase der Ausschreibung

#### BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN

Die Entwicklung eines nationalen E-Procurements ist ein Hauptbestandteil des EU/OECD-Projekts „Unterstützung bei der Umsetzung der Reform des slowakischen öffentlichen Auftragswesens im Rahmen des Aktionsplans für die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalität für die Nutzung des ESIF“. Das Projekt wurde von der Slowakischen Republik, der Europäischen Kommission und der OECD konzipiert, um die Slowakische Republik bei der Umsetzung ihres Aktionsplans zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalität (GEAC PP) für die Nutzung des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zu unterstützen.

Die Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens folgt dem Zeitplan, der durch die neuen EU-Vergaberichtlinien festgelegt wurde.



Der umfassenden Strategie für das E-Procurement wurde aufgrund ihrer Auswirkungen auf das gesamte öffentliche Beschaffungssystem der Slowakischen Republik hinsichtlich des Inhalts und Zeitplans höchste Priorität eingeräumt. Mit der Strategie wird die



bestehende Situation analysiert, darunter Schlüsselthemen für ihre erfolgreiche Umsetzung, einschließlich der politischen Eigenverantwortung, des Governance-Modells und der System-Interoperabilität, und am Ende wird ein Fahrplan für einen schrittweisen Übergang zu einem durchgängigen E-Procurement vorgelegt.

Im Rahmen der Vorbereitungsphase von Ausschreibungen wird für die Strategie von einer Digitalisierung der folgenden Verfahren ausgegangen:

| <i>Planung öffentlicher Ausschreibungen</i> | <i>Vorbereitung öffentlicher Ausschreibungen</i>                               |
|---|--|
| <b>Eingabe von Ausschreibungsanträgen</b>   | <b>Bündelung von Ausschreibungsanträgen</b>                                    |
| <b>Bewertung von Ausschreibungsanträgen</b> | <b>Erstellung der Bekanntmachung des Auftrags bzw. der Ausschreibung</b>       |
| <b>Genehmigung</b>                          | <b>Konsultationsprozess</b>  |
|   | <b>Veröffentlichung der Bekanntmachung des Auftrags bzw. der Ausschreibung</b> |

**Planung einer öffentlichen Ausschreibung**

Der jährliche Beschaffungsplan wird von allen öffentlichen Auftraggebern in elektronischer Form eingereicht. Die Bündelung der einzelnen Pläne auf höheren Ebenen und der Genehmigungsprozess werden vom System unterstützt. Der geschätzte Auftragswert wird nach vorab definierten Regeln und mit Unterstützung des Systems berechnet, das dazu die notwendigen Daten aus vergangenen öffentlichen Aufträgen zur Verfügung stellt.

|   |  |  |
|---|--|--|
| ✓ <i>Berechnung des geschätzten Auftragswerts</i> | ✓ <i>Funktionalität für Genehmigungen von Beschaffungsanfragen</i> | ✓ <i>Einmalregistrierung von Nutzern</i> |
|---|--|--|

**Vorbereitung einer öffentlichen Ausschreibung**

Die Erstellung der Bekanntmachung des Auftrags, der Ausschreibungsunterlagen und der Ausschreibung wird vom System unterstützt. Das System erstellt Vorlagen, die für möglichst viele Fälle anwendbar sind, und ermöglicht die Abfrage aller früheren Ausschreibungsunterlagen (einschließlich Beschreibungen und technischer Spezifikationen), die ganz oder teilweise für neue Ausschreibungen wiederverwendet werden können.

Das elektronische System für das öffentliche Auftragswesen erleichtert öffentliche Konsultationen und unterstützt die erste freiwillige Ex-ante-Kontrolle. Alle Informationen im Zusammenhang mit der Vorbereitung der öffentlichen Ausschreibung sind im System vollständig nachvollziehbar. Darüber hinaus werden alle Informationen automatisch gesichert und gespeichert.

|  |   |  |
|--|---|--|
| ✓ <i>Bündelung von Aufforderungen</i>          | ✓ <i>Vorlagen für Ausschreibungsbeschreibungen</i>            | ✓ <i>Funktionalität für öffentliche Konsultationen</i> |
| ✓ <i>Funktionalität für Ex-ante-Kontrollen</i> | ✓ <i>Verbesserung der Unterstützung in englischer Sprache</i> | ✓ <i>Geografische Beschränkung bei Ausschreibungen</i> |
| ✓ <i>Verfahrenstrennung – Klarheit</i>         | ✓ <i>Funktionalität für die elektronische Unterschrift</i>    | ✓ <i>Veröffentlichung von Bekanntmachungen – TED</i>   |

**B) Ausschreibungsphase**

Die Bekanntmachung des Auftrags bzw. der Ausschreibung wird automatisch an den nationalen Anzeiger für öffentliche Aufträge und das Amtsblatt der Europäischen Union (TED) übermittelt. Die grundlegenden Informationen zur Ausschreibung sind in slowakischer und englischer Sprache verfügbar.

Die Wirtschaftsbeteiligten werden automatisch benachrichtigt, wenn sie Kategorien bestimmter Waren, Dienstleistungen oder Arbeiten abonniert haben. Die Wirtschaftsbeteiligten reichen ihre Angebote vollständig elektronisch ein. Wirtschaftsbeteiligte können die Einheitliche Europäische Eigenerklärung (EEE) verwenden, um die Einhaltung der erforderlichen Zertifizierungen sicherzustellen. Wirtschaftsbeteiligte müssen sich nicht für jede Ausschreibung, an der sie teilnehmen, registrieren, sondern verwenden jeweils die Zugangsdaten, die ihnen bei ihrer ersten Registrierung im nationalen Register der Wirtschaftsbeteiligten mitgeteilt wurden. Wenn die EEE nicht verwendet wird, werden die erforderlichen Zertifikate automatisch aus den nationalen Quellsystemen übernommen, da das System des öffentlichen Auftragswesens mit diesen abgeglichen wird. Ausgeschlossene Wirtschaftsbeteiligte werden nicht zur Teilnahme zugelassen.

Die automatische Zertifizierungsprüfung (entweder über die EEE oder durch die elektronische Einreichung von Dokumenten) erfolgt in der Phase des Aufrufs zur Teilnahme, und der Wirtschaftsbeteiligte darf ohne ihren Abschluss kein Angebot einreichen. Die Wirtschaftsbeteiligten verwenden elektronische Unterschriften, um die Gültigkeit ihrer eingereichten Dokumente zu bestätigen. Für die Abgabe von Angeboten durch die Wirtschaftsbeteiligten ist keine spezielle (d. h. nicht allgemein verfügbare) Software erforderlich.

Eventuelle Fragen reicht der Wirtschaftsbeteiligte in elektronischer Form ein, und die Antworten der öffentlichen Auftraggeber werden ebenfalls in elektronischer Form übermittelt. Der gesamte Informationsaustausch (Fragen und Antworten) wird im System erfasst. Die Angebote werden mit Unterstützung des Systems bewertet. Alle Bewertungen, Zwischenergebnisse, Kommentare und Gesamtergebnisse werden im System erfasst.

Handelt es sich bei dem Verfahren um eine elektronische Auktion, wird am Ende automatisch vorgeschlagen, wer den Zuschlag erhält. Sobald dies feststeht, erfolgt die durch das System unterstützte Umsetzung der zweiten Ex-ante-Kontrolle (Kontrolle vor Vertragsabschluss).

|  |   |   |
|--|---|---|
| ✓ <i>Funktionalität für die Bewertung</i>                | ✓ <i>Erstzertifizierung von Wirtschaftsbeteiligten</i>                    | ✓ <i>Kontrolle vor Vertragsabschluss</i>                            |
| ✓ <i>Integration nationaler Archive</i>                  | ✓ <i>Funktionalität für die elektronische Unterschrift</i>                | ✓ <i>Vereinheitlichte Zertifizierung von Wirtschaftsbeteiligten</i> |
| ✓ <i>EEE-Integration und -Annahme</i>                    | ✓ <i>Vereinheitlichte Ausschlussliste von Wirtschaftsbeteiligten</i>      | ✓ <i>Bewertung und -Verarbeitung von elektronischen Katalogen</i>   |
| ✓ <i>Integration des Registers von Jahresabschlüssen</i> | ✓ <i>Unterstützung von elektronischen Katalogen als Angebotsgrundlage</i> | ✓ <i>e-CERTIS-Integration</i>                                       |

**C) Phase nach dem Zuschlag**

Das gesamte Verfahren nach dem Ende der öffentlichen Auftragsvergabe besteht aus den folgenden Teilmaßnahmen:

|   |  |
|---|--|
| <b>Vertragsentwurf</b>                    | <b>Vertragsdurchführung</b>  |
| <i>Vertragserstellung und -gestaltung</i> | <i>Lieferung der Vertragsprodukte bzw. des Vertragsgegenstands</i> |
| <i>Finalisierung des Vertrags</i>         | <i>Abnahme der Vertragsprodukte bzw. des Vertragsgegenstands</i>   |
|   | <i>Empfang – Abnahme – Annahme von Rechnungen</i>                  |
|   | <i>Zahlungsaufträge und Zahlungsabwicklung</i>                     |

**Vertragsentwurf**

Nach dem erfolgreichen Abschluss aller Vorvertragsprüfungen wird der Vertrag im System erstellt und vom öffentlichen Auftraggeber sowie vom Wirtschaftsbeteiligten elektronisch unterzeichnet. Der Vertrag wird automatisch in den entsprechenden Repositorien, dem nationalen Anzeiger für öffentliche Aufträge und dem Zentralregister für Verträge veröffentlicht. Die Liste der Bieter und die Ergebnisse werden veröffentlicht. Der Vertrag ist sowohl in elektronischer Form als auch auf Papier (Ausdruck der elektronischen Version) erhältlich, und beide Formulare sind amtlich gültig.

|   |   |  |
|---|---|--|
| ✓ <i>Funktionalität für Vertragserstellung</i>                      | ✓ <i>Verfügbarkeit von Papierverträgen und elektronischen Verträgen</i> | ✓ <i>Minimum an gültigen Angeboten</i> |
| ✓ <i>Automatische Veröffentlichung der Ausschreibungsergebnisse</i> |   |  |

**Vertragsdurchführung**

Falls die Vertragsbedingungen (z. B. eines Rahmenvertrags) dies vorsehen, werden elektronisch erstellte Aufträge an die betreffenden Wirtschaftsbeteiligten übermittelt. Der Wirtschaftsbeteiligte liefert die Waren bzw. erbringt die Dienstleistungen oder Arbeiten gemäß dem Auftrag an den öffentlichen Auftraggeber. Alle Lieferscheine werden im System erfasst. Die Abnahmeerklärung für die Vertragsleistungen wird durch den öffentlichen Auftraggeber im System erfasst. Der Wirtschaftsbeteiligte versendet die zugehörigen Rechnungen per elektronischer Rechnungsstellung (E-Invoicing). Das System führt einen dreifachen Abgleich durch (Bestellung, Lieferschein und Rechnung), um die Kohärenz aller erfassten Dokumente zu überprüfen. Rechnungsbestätigungen werden im System erfasst.

Zahlungsaufträge werden elektronisch generiert. Bevorzugte Zahlungsmethode ist die elektronische Überweisung. Zahlungsaufträge werden an die Banken übermittelt, die die entsprechenden Beträge auf die Konten des Wirtschaftsbeteiligten überweisen. Nach Ausführung aller Zahlungen und Prüfung aller Vertragspositionen ist der Vertrag und das damit verbundene Beschaffungsverfahren abgeschlossen. Es folgt die Bewertung des Wirtschaftsbeteiligten.

|  |   |   |
|--|---|---|
| ✓ <i>Funktionalität für elektronische Aufträge</i> | ✓ <i>Funktionalität für Rechnungsverwaltung</i>                   | ✓ <i>Funktionalität für E-Invoicing</i>               |
| ✓ <i>Funktionalität für Zahlungsverwaltung</i>     | ✓ <i>Integration in die Systeme der öffentlichen Auftraggeber</i> | ✓ <i>Funktionalität für elektronische Überweisung</i> |

### Leistungen für Auftragnehmer

Wirtschaftsbeteiligte, die einen laufenden Vertrag mit einem öffentlichen Auftraggeber haben, können die Auftragsausführung im System überwachen (gelieferte Mengen, vom Auftraggeber abgenommene Mengen, noch zu liefernde Mengen, eingereichte und bezahlte oder unbezahlte Rechnungen, Zahlungsaufträge, erfolgte Zahlungen usw.). Dies hilft insbesondere Wirtschaftsbeteiligten, die über keine eigenen Systeme für eine solche Überwachung verfügen, aber auch allen anderen Wirtschaftsbeteiligten bei der Überprüfung der Übereinstimmung zwischen ihren eigenen Aufzeichnungen und denen des öffentlichen Auftraggebers.

Wirtschaftsbeteiligte können ihre Rechnungen per elektronischer Rechnungsstellung übermitteln (E-Invoicing).

|                                  |  |  |
|----------------------------------|--|--|
| ✓ Funktionalität für E-Invoicing |  |  |
|----------------------------------|--|--|

### Analyse und Datenerfassung

Alle Dokumente werden elektronisch eingereicht und verwaltet. Alle Änderungsverfahren erfolgen elektronisch. Einwände werden in elektronischer Form eingereicht, die Entscheidungen über die Einwände werden in elektronischer Form an die Wirtschaftsbeteiligten übermittelt und die weitere Kommunikation erfolgt elektronisch. Die gesamte Kommunikation wird registriert und mit einem Zeitstempel versehen.

Für alle Interessenträger, die entsprechenden Zugang benötigen (beispielsweise Auftraggeber, Verwaltungsbehörden oder zentrale Beschaffungsstellen), steht eine Datenbank mit detaillierten aktuellen und früheren E-Procurement-Daten zur Verfügung. Die Interessenträger können unterschiedliche Zugriffsberechtigungen haben. Die Datenbank für das Ausschreibungswesen erfasst Informationen aus allen E-Procurement-Systemen und von allen Plattformen, wenn mehr als eine Plattform verfügbar ist. Allen Interessenträgern steht eine flexible Suchmöglichkeit zur Verfügung, um Informationen der Datenbank einfach abrufen zu können. Die „Open-Data“-Standards werden unterstützt, und allen Einrichtungen mit Systemen, die den Zugang ermöglichen und Daten abrufen können, wird Zugriff zur Durchführung eigener Analysen gewährt.

Für die mehrdimensionale Analyse der Beschaffungsdaten steht allen Stellen, die Zugriff auf die Beschaffungsdatenbank haben, ein flexibles Business-Intelligence-Tool (im Folgenden „BI“) zur Verfügung. Das BI dient zur Berechnung verschiedener Leistungsindikatoren, anhand derer sich die Leistung des öffentlichen Auftragswesens in verschiedenen Bereichen messen lässt.

Es wurde eine Wissensdatenbank für alle öffentliche Auftraggeber und Verwaltungsbehörden, die wertvolle Informationen, bewährte Verfahren, Ausnahmefälle (z. B. Preisabsprachen, Betrug und Angebotsmanipulationen) sowie Erfahrungen austauschen möchten, eingerichtet.

## HORIZONTALE BEWÄHRTE VERFAHREN

---

|   |   |   |
|---|---|---|
| ✓ <i>BI-Komponenten</i>   | ✓ <i>Informationen zum öffentlichen Beschaffungswesen – Open Data</i> | ✓ <i>Suchmaschine für das öffentliche Beschaffungswesen</i>           |
| ✓ <i>Suchmaschine für das öffentliche Beschaffungswesen für Verwaltungsbehörden – schnell</i> | ✓ <i>Wissensdatenbank</i>   | ✓ <i>E-Formulare: Funktionalität für elektronische Angebotsabgabe</i> |
| ✓ <i>E-Formulare: Funktionalität für elektronische Entscheidungen</i>                         |   |   |

### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Die estnische E-Procurement-Umgebung wurde am 2. Februar 2011 in Betrieb genommen. Sie soll den öffentlichen Auftraggebern ein innovatives Arbeitsumfeld für Ausschreibungen und den Bietern ein ebensolches Arbeitsumfeld für die Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren bieten. Die Umgebung besteht aus einem Informationsportal, in dem alle relevanten Vergabeinformationen gesammelt werden, und einem Ausschreibungsregister, über das die öffentlichen Auftraggeber Ausschreibungen veröffentlichen können, damit Bieter daran teilnehmen können. Bereits 2015 wurden 80 % aller staatlichen Beschaffungsprojekte in Estland über diese Umgebung abgewickelt. Darüber wurde ein neues Gesetz über die staatliche Auftragsvergabe ausgearbeitet, welches vorsah, dass spätestens ab dem Jahr 2018 die gesamte staatliche Auftragsvergabe als E-Procurement durchgeführt werden sollte.*

*Diese elektronische Umgebung ist nicht nur für die staatliche Beschaffung gedacht. Seit Mai 2016 kann sie auch für andere Projekte verwendet werden, insbesondere für von der EU finanzierte Projekte, bei denen ein privates Unternehmen sowohl Begünstigter als auch Auftraggeber eines Projekts und verpflichtet ist, drei vergleichbare Angebote vorzulegen. Die durch die elektronische Umgebung ermöglichte Transparenz kann zu erheblichen Kosteneinsparungen führen, da bestimmte Betrugsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Die Bieter oder die Begünstigten können bereits übermittelte Informationen nicht ändern, ohne Spuren zu hinterlassen. So ist etwa die nachträgliche Übermittlung von Dokumenten und deren Manipulation wesentlich schwieriger. Darüber hinaus ermöglicht das E-Procurement auch Kosteneinsparungen durch einen vereinfachten Informationsaustausch und ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis als Folge von mehr Wettbewerb. Ein Begünstigter kann dieses Umfeld auch freiwillig nutzen.*

*Das estnische Umweltinvestitionszentrum ging dazu über, bei den meisten von der EU finanzierten Projekten die (zur Einholung von drei Angeboten für eine Ware oder Dienstleistung verpflichteten) Begünstigten zu verpflichten, ihre Beschaffungsinformationen in der elektronischen Umgebung zu veröffentlichen. In der Folge lagen die endgültigen Projektkosten oft nur bei 50 % der ersten verbindlichen Angebote, die von Begünstigten ohne Verwendung des elektronischen Umfelds eingereicht worden waren. In mehreren Fällen wurde der Antrag auf EU-Förderung vollständig zurückgezogen, nachdem die Begünstigten von dieser Anforderung Kenntnis erhalten hatten. Letzteres deutet darauf hin, dass es in ihrem Erstantrag Unregelmäßigkeiten gab.*

### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*In Griechenland wurde das E-Procurement als oberste Priorität für die öffentliche Auftragsvergabe festgelegt. Dies zog auch eine Reihe von Maßnahmen im Rahmen der nationalen Beschaffungsstrategie nach sich. Die dem E-Procurement eingeräumte Priorität beruht auf dessen allgemein anerkannten Vorteilen in organisatorischer Hinsicht (Planung, Logistik usw.) sowie in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rahmen der Bekämpfung von Betrug und Korruption.*

*In diesem Rahmen wurden verschiedene IT-Systeme und Plattformen so konzipiert, dass sie sich gegenseitig ergänzen und interoperabel sind:*

*1. Das nationale elektronische Vergabesystem E.S.I.D.I.S. ist ein integriertes Informationssystem, das vom Generalsekretariat für Handel (GGE) entwickelt wurde. Es wird bei Ausschreibungsverfahren in den verschiedenen Phasen und der Überwachung von Verträgen verwendet, wenn das Budget mehr als 60 000 EUR (zzgl. Mehrwertsteuer) beträgt. Das System hat unter anderem Funktionen zur Vorbereitung und Veröffentlichung von Ausschreibungen, zur Abgabe von Angeboten, zur Bewertung und zur Auftragsvergabe und unterstützt alle Arten von Ausschreibungsverfahren einschließlich der elektronischen Auktion.*

*2. Das zentrale elektronische Register für das öffentliche Beschaffungswesen (K.I.M.D.I.S.) ist eine Datenerfassungsplattform. Die an der öffentlichen Auftragsvergabe beteiligten Auftraggeber und öffentlichen Einrichtungen geben alle notwendigen Informationen über den Zweck der Erhebung, Verarbeitung, Berichterstattung und Veröffentlichung ein. Die Dateneingabe ist obligatorisch für alle Aufträge mit einem geschätzten Wert ab 1 000 EUR (zzgl. Mehrwertsteuer).*

*3. Seit März 2017 ist ein zentrales Online-Lotteriesystem in Betrieb, das Transparenz und Fairness bei der direkten Vergabe sicherstellen soll. Die Direktvergabe ist eine Option für Auftraggeber des öffentlichen Sektors, wenn der geschätzte Wert des Auftrags höchstens 20 000 EUR (zzgl. Mehrwertsteuer) beträgt. Sie ist zwar ein nützliches Instrument für die rasche und flexible Reaktion auf außergewöhnliche und dringende Anforderungen bei kleineren Projekten, aber auch anfällig für wiederholte und missbräuchliche Anwendungen. Durch die Informationen aus dem „Lotteriesystem“ wird sichergestellt, dass der Auftrag an einen Auftragnehmer vergeben wird, der nach dem Zufallsprinzip aus einer Liste geeigneter Lieferanten ausgewählt wurde.*

### 2) *Elektronisches Unternehmensregister*

#### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Seit dem 1. Februar 2007 führt die Slowakische Republik eine elektronische Version des Unternehmensregisters, die öffentlich zugänglich ist und kostenfrei genutzt werden kann. Das Unternehmensregister wird vom Registergericht geführt. Die Informationen im Unternehmensregister werden alle zwei Tage aktualisiert und sind auch in englischer Sprache verfügbar. Das elektronische Unternehmensregister ermöglicht eine allgemeine öffentliche Kontrolle, da es die Aufdeckung und Untersuchung eines potenziellen Interessenkonflikts zwischen einem öffentlichem Auftraggeber und Bietern ermöglicht. Es bietet u.a. Zugriff auf den aktuellen Status eines Unternehmens und auf alle erfolgten Änderungen seit seiner Erstregistrierung.*

### 3) *Elektronisches Profil öffentlicher Auftraggeber*

#### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Das slowenische Amt für öffentliche Auftragsvergabe hat zum 1. März 2014 das elektronische Profil des öffentlichen Auftraggebers eingeführt. Letzteres ist kostenlos und auf der Website des Amtes öffentlich verfügbar. Es stellt ein weiteres nützliches Instrument zur Betrugsbekämpfung dar, da es ohne ein erstelltes elektronisches Profil nicht möglich ist, Mitteilungen an den nationalen Anzeiger für das öffentliche Auftragswesen zu senden. Dies bedeutet, dass der öffentliche Auftraggeber ohne elektronisches Profil kein Vergabeverfahren wirksam einleiten kann. Das elektronische Profil des öffentlichen Auftraggebers ist ein wirksames Kontrollinstrument, da es die komplette Dokumentation eines öffentlichen Verfahrens enthält. Es ist ein aufgrund seiner Funktionalität sehr nützliches Instrument für die öffentliche Kontrolle, da es die Rückverfolgung aller vom Auftraggeber durchgeführten öffentlichen Verfahren ermöglicht.*

### 4) *Register von Personen, die von der Teilnahme an öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen sind*

Ein weiteres nützliches Präventionsinstrument ist das Register, in dem die von der Teilnahme an öffentlichen Aufträgen ausgeschlossenen Personen erfasst sind. Das Register enthält in erster Linie diejenigen Wirtschaftsbeteiligten, für die das Amt für öffentliche Auftragsvergabe einen endgültigen Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren beschlossen hat. In der Slowakei ist das Amt für öffentliche Auftragsvergabe verpflichtet, eine juristische Person in dieses Register aufzunehmen, wenn diese rechtskräftig durch ein Gericht verurteilt und ihr das Recht auf Teilnahme an



öffentlichen Vergabeverfahren entzogen wurde. Das Register ist auf der Website des Amtes auch elektronisch und öffentlich zugänglich.

- Die Gesetze über das öffentliche Beschaffungswesen der Republik Litauen verpflichten die öffentlichen Auftraggeber in Artikel 151, mindestens 50 % des gemeinsamen Wertes des öffentlichen Auftragswesens über das zentrale Portal für das öffentliche Beschaffungswesen abzuwickeln. Dies erhöht die Sichtbarkeit und die Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens, macht es für die Auftragnehmer einfacher, neue öffentliche Aufträge zu prüfen und hilft sowohl den Auftragnehmern als auch den öffentlichen Auftraggebern, den Verlauf ihrer Tätigkeiten zu verifizieren. Mit dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen wird die Richtlinie 2014/24/EU umgesetzt. Sein Zweck besteht darin, die Durchführung der öffentlichen Auftragsvergabe auf elektronischem Wege zu fördern (die Auftragsvergabe auf herkömmlichen Weg ist nur noch in wenigen Fällen möglich).
- Das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen sieht vor, dass der öffentliche Auftraggeber den Vorschlag eines Auftragnehmers ablehnen kann, wenn der Auftragnehmer seinen Auftrag nicht erfüllt oder einen erheblichen Verstoß gegen den öffentlichen Auftrag begangen hat (Erfassung auf der „schwarzen Liste“) – auch wenn diese Maßnahme bei den öffentlichen Auftraggebern nicht besonders beliebt ist. Einige Auftraggeber äußerten sich aber auch dahingehend, dass die Auftragnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge seit der Einführung der „schwarzen Liste“ verantwortungsbewusster geworden sind. Da das Führen von „schwarzen Listen“ in der neuen Richtlinie über das öffentliche Beschaffungswesen vorgesehen ist, kann dieses Vorgehen allerdings nicht als einzigartig bezeichnet werden.

### **5) *Obligatorische Offenlegung von Informationen***

Eine verbindliche Offenlegungsvereinbarung ist ein schriftlicher Vertrag, der zwischen den sich verpflichtenden Personen geschlossen wird. Offengelegt werden müssen Informationen über von den juristischen Personen der öffentlichen Verwaltung verwaltete Finanzmittel einschließlich nichtstaatlicher Spezialfonds, Staatseigentum, kommunalem Eigentum, Eigentum höherer territorialer Einheiten, Eigentum öffentlich-rechtlicher juristischer Personen oder Mittel der Europäischen Union. Die verbindliche Offenlegungsvereinbarung tritt am ersten Tag nach der Veröffentlichung des Vertrags in Kraft. Die von der verpflichteten Person unterzeichnete Offenlegungsvereinbarung wird im zentralen Vertragsregister veröffentlicht; diese Pflicht gilt nicht für die Nationalbank der Slowakischen Republik, verpflichtete Personen wie Stadtgemeinden, höhere Gebietseinheiten, verpflichtete Personen, die für die Haushaltsabwicklung oder Steuererhebung zuständig sind, und verpflichtete Personen, an denen mehr als 50 % der Anteile gehalten werden. Das zentrale Vertragsregister ist ein öffentlich zugängliches Register der verbindlichen Offenlegungsvereinbarungen, das in elektronischer Form vom Regierungsbüro der Slowakischen Republik verwaltet wird. Wenn es für die Wirksamkeit des Vertrags erforderlich ist, wird die betreffende verbindliche Offenlegungsvereinbarung, sofern sie nicht im zentralen Vertragsregister veröffentlicht ist, auf der Website der verpflichteten Person, die

den Vertrag unterzeichnet hat, unmittelbar nach Abschluss eines Vertrags oder nach Erhalt der Genehmigung veröffentlicht.

Nach slowakischem Recht sind staatliche Unternehmen gesetzlich zur Offenlegung von Informationen verpflichtet. Zur Ausstellung des entsprechenden Dokuments verpflichtet sind:

- staatliche Behörden,
- Gemeinden,
- höhere territoriale Einheiten,
- juristische und natürliche Personen, die durch einen Rechtsakt befugt sind, über die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen im öffentlichen Dienst zu entscheiden,
- juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie von einer staatlichen Behörde, einer höheren territorialen Einheit oder einer Gemeinde gegründete juristische Personen,
- von staatlichen Stellen gegründete juristische Personen mit entsprechenden rechtlichen Pflichten.

### **6) Register der wirtschaftlichen Eigentümer**

Das Register der wirtschaftlichen Eigentümer soll die Transparenz der öffentlichen Ressourcenverwaltung im öffentlichen Auftragswesen erhöhen. Der öffentliche Auftraggeber darf mit dem oder den Bieter(n), der bzw. die nicht als Endverbraucher in das vom Beschaffungsamt verwaltete Verzeichnis der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen ist bzw. sind, keinen öffentlichen Vergabevertrag abschließen. Hauptgrund hierfür ist, dass dafür gesorgt werden soll, dass ein öffentlicher Beschaffungsvertrag nur mit Wirtschaftsteilnehmern abgeschlossen wird, die eine bekannte Eigentümerstruktur bis hin zur Ebene der natürlichen Personen haben. Die Identifizierung von wirtschaftlichen Eigentümern ist von großer Bedeutung für eine gesteigerte Transparenz, die Vermeidung von Interessenkonflikten und die Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Auftragswesen. In der Slowakischen Republik wird das Register der Partner des öffentlichen Sektors vom Justizministerium geführt. Am 1. Februar 2017 ist ein neues Gesetz über die Registrierung von Partnern des öffentlichen Sektors in Kraft getreten, das alle aus öffentlichen Quellen finanzierten Aufträge erfasst. Das Register der Partner des öffentlichen Sektors unterliegt strengeren Bedingungen als im Rahmen der früheren Gesetzgebung, da es die Ermittlung des wirtschaftlichen Eigentümers nicht allein auf Basis einer von diesem selbst abgegebenen Erklärung ermöglicht. Nach der neuen Rechtsvorschrift erfolgen Identifizierung und Verifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers durch eine bevollmächtigte Person, beispielsweise durch einen Rechtsanwalt, einen Notar, eine Bank, einen Wirtschaftsprüfer oder einen Steuerberater.

#### **4.1.2 Veröffentlichung von Ausschreibungsverfahren**

- Bekanntmachung der operativen Anforderungen an alle interessierten Parteien durch
  - a) Veröffentlichung und schriftliche Erfassung der Anforderungen und
  - b) Sicherstellung, dass alle potenziellen Lieferanten in der Lage sind, insbesondere bei

Aufträgen mit höherem Wert nähere Auskünfte einzuholen, und dass die Antworten einem breiten Publikum zugänglich gemacht und schriftlich festgehalten werden.

### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Um das Antragsverfahren für Werkverträge so transparent wie möglich zu gestalten, wird jede Ausschreibung von Projekten, die vom Europäischen Sozialfonds mitfinanziert werden, auf der Website des Europäischen Sozialfonds veröffentlicht. Darüber hinaus müssen alle Aufrufe, die über die Schwellenwerte hinausgehen, in Österreich online im „Lieferanzeiger“ der „Wiener Zeitung“ veröffentlicht werden.*

- Kommt eine Lieferantenliste zum Einsatz, wird sichergestellt, dass a) die inhärenten Risiken für Wettbewerb und Transparenz verringert werden, bevor die Entscheidung über die Inanspruchnahme des Lieferanten getroffen wird, b) die Liste auf der Grundlage einer Reihe klar definierter und festgelegter Kriterien veröffentlicht wird und c) die Liste regelmäßig aktualisiert und ein bestimmter Kanal eingerichtet und veröffentlicht wird, um interessierten Parteien die Möglichkeit zu geben, ihre Anträge innerhalb eines angemessenen Zeitraums einzureichen.
- Sicherstellung, dass die Spezifikationen a) auf dem ermittelten Bedarf basieren, b) so konzipiert sind, dass eine nachteilige Behandlung (vorgefasste Vorstellungen) verhindert wird, und klar, verständlich und nicht diskriminierend formuliert sind und c) so konzipiert sind, dass nicht die verwendeten Methoden, sondern die Ergebnisse im Vordergrund stehen, damit Innovationen und ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis gefördert werden.
- Sicherstellung, dass die Zuschlagskriterien klar und objektiv definiert sind, a) unter Verwendung des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots<sup>32</sup>, sofern nicht das Kriterium des niedrigsten Preises herangezogen werden kann, b) unter Angabe der Gewichtung und der diesbezüglichen Gründe, c) gegebenenfalls unter Angabe des Umfangs, in dem wirtschaftliche, soziale und ökologische Kriterien berücksichtigt werden, und d) unter Nennung von Einzelheiten über die Handlungsbefugnisse der auftraggebenden Einrichtung (beispielsweise ihre Verhandlungsvollmacht), und Sicherstellung, dass die Kriterien aufgezeichnet werden.
- Um eine objektive und qualifizierte Auswahl der Projekte zu gewährleisten, wird ein unabhängiger und unparteiischer Bewertungsausschuss eingesetzt, der alle Unterlagen im Zusammenhang mit der Ausschreibung dokumentiert und die Bieter rechtzeitig schriftlich über die Entscheidung informiert. Darüber hinaus können die internen Beschaffungs- oder Prüfabteilungen der zwischengeschalteten Einrichtungen als weitere externe Stellen zur Überprüfung der Entscheidung des Bewertungsausschusses angesehen werden, wie es in Österreich der Fall ist.

---

<sup>32</sup> Wie in den Artikeln 67 und 68 der Richtlinie 2014/24/EU und in den Artikeln 82 und 83 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegt.

### 4.1.3 Instrumente zur Risikobewertung und IKT-Systeme

Es ist ratsam, zur Prävention von Betrug im öffentlichen Auftragswesen nationale und/oder übernationale Datenbanken und Datenerschließungswerkzeuge einzusetzen.

Die Kommission hat das integrierte IT-Tool ARACHNE<sup>33</sup> für die Datenerschließung und –anreicherung entwickelt, das Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Einrichtungen bei ihren Verwaltungskontrollen und Managementprüfungen im Zusammenhang mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Sozialfonds unterstützen soll. ARACHNE ist ein leistungsstarkes Instrument zur Risikobewertung, das dazu beiträgt, Fehler und Unregelmäßigkeiten bei Projekten, bei Begünstigten, in Verträgen und bei Auftragnehmern zu vermeiden und zu erkennen.

Das Tool kann dazu beitragen, verbesserte Ex-ante-Kontrollen vor der Unterzeichnung von Fördervereinbarungen und Verträgen auf der Grundlage der berechneten Risikoindikatoren und Affinitätsdiagramme durchzuführen. ARACHNE liefert systematisch risikobasierte Informationen über Projektbegünstigte, Auftragnehmer und Subunternehmer in den Phasen der Auswahl, Genehmigung und Durchführung von Vorhaben. Auf diese Weise ist es möglich, bei der Auswahl und Genehmigung von Vorhaben Risiken im Zusammenhang mit Interessenkonflikten, der Nichteinhaltung der Vorschriften für staatliche Beihilfen oder der operativen, administrativen und finanziellen Leistungsfähigkeit von Unternehmen, die planen, von der EU kofinanzierte Vorhaben durchzuführen, zu erkennen.

Darüber hinaus liefern mehrere Risikoindikatoren während der Durchführung von Vorhaben wertvolle Warnhinweise auf zu verifizierende potenzielle Fehler oder Unregelmäßigkeiten in Bereichen wie dem öffentlichen Auftragswesen, der Förderfähigkeit von Vorhaben, der Konzentration von Projekten und Interessenträgern oder Leistungsindikatoren.

ARACHNE steht allen Mitgliedstaaten zur Verfügung. Verwaltungsbehörden, die sich für den Einsatz des Instruments entscheiden, kann die Europäische Kommission technische Unterstützung bei der Umsetzung und Schulung der Nutzer leisten. Der Einsatz des Instruments ist freiwillig, wird jedoch empfohlen, da es eine wirksame und angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahme darstellen kann, beispielsweise für die Zwecke von Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

#### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Österreich und Frankreich nutzen ARACHNE, um etwaige Risiken auf Ebene der Begünstigten zu identifizieren und auf dieser Grundlage Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu entwickeln.*

Bei der laufenden Projektumsetzung kann bei Verwendung von EU-Mitteln eine durchdachte und gründliche Kontrolle der ersten und zweiten Ebene als wichtiger Faktor

---

<sup>33</sup> Weitere Informationen erhalten Sie unter Arachne Charta V1.0 – 7.1.2016:  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=de>

angesehen werden, wenn es darum geht, mögliche Betrugsfälle aufzudecken, die kritischen Fälle zu dokumentieren und zu kommunizieren und auf diese Weise weitere Maßnahmen der nationalen oder europäischen Stellen auf den Weg zu bringen. Das von der Europäischen Kommission entwickelte Instrument zur Betrugsrisikobewertung<sup>34</sup> kann dabei helfen.

Darüber hinaus ist es ratsam, ein Risikomanagement-Informationssystem zu entwickeln, um das Risiko der öffentlichen Auftraggeber und damit das Risiko bei der Auftragsvergabe zu analysieren und zu bewerten. Ein solches System hilft bei der Durchführung von Kontrollvorgängen sowie bei der Ermittlung von Problembereichen, die einer eingehenderen Analyse bedürfen, bei der Organisation von speziellen Schulungen, bei der Entwicklung von Leitlinien usw. Dies wird so beispielsweise in Litauen praktiziert.

## 4.2 Ethik und Integrität

Um die Integrität des öffentlichen Auftragswesens in den verschiedenen Institutionen zu fördern, beruht eine wirksame Betrugsbekämpfung auf der Einhaltung der Grundsätze von Ethik und Integrität. In einem weniger streng geregelten Umfeld ist die Wahrscheinlichkeit von Betrug höher.

### 4.2.1 Sensibilisierung und Schulung

Sensibilisierung und einschlägige Schulungen sind von grundsätzlicher Bedeutung, wenn es darum geht, Mitarbeiter auf Ethik- und Integritätsgrundsätze aufmerksam zu machen. Da Interessenkonflikte ein großes Risiko bei der öffentlichen Auftragsvergabe darstellen, sollten alle am Vergabeprozess beteiligten Ämter, Agenturen und sonstigen Stellen eine Erklärung unterzeichnen, in der sie bestätigen, dass sie nicht in Interessenkonflikte verwickelt sind. Bei Verdacht auf Vorliegen solcher kritischer Situationen sind die Mitarbeiter verpflichtet, dies unverzüglich ihrem Vorgesetzten zu melden. Im Gegensatz zum Bestehen eines Interessenkonflikts kann eine unterlassene Meldung eines Interessenkonflikts als rechtswidriges Verhalten angesehen werden und rechtliche Schritte nach sich ziehen. Wird ein Interessenkonflikt festgestellt, ist der betroffene Mitarbeiter unverzüglich vom Verfahren auszuschließen und durch seinen Vertreter zu ersetzen. Sollte kein Vertreter verfügbar sein, muss während des gesamten Verfahrens vollständige Transparenz gewährleistet werden, indem die Entscheidungen über die elektronische Plattform für Rechtsakte dokumentiert und kommuniziert werden. In bestimmten Fällen kann es auch notwendig sein, das Verfahren zu überprüfen oder sogar auszusetzen und wieder aufzunehmen. Schließlich muss die zuständige Strafverfolgungsbehörde kontaktiert werden, wenn es wahrscheinlich ist, dass das Verhalten eines Mitarbeiters zu einem Strafverfahren wegen Betrugs oder Korruption führt.

Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten, Absprachen und Korruption und zur Förderung der Integrität können Folgendes umfassen: a) Einholung von Erklärungen privater Interessen bei den am Verfahren Beteiligten und gegebenenfalls anderen beteiligten Personen, b) Sicherstellung, dass diese Beteiligten über Interessenkonflikte einschließlich Beschränkungen und Verboten (z.B. die Annahme von Geschenken) und den Umgang mit vertraulichen Informationen informiert werden und Leitlinien für den Umgang mit ihnen

---

<sup>34</sup> EGESIF 14-0021-00 vom 16.6.2014.

erhalten haben, c) Sicherstellung, dass die Beteiligten Kenntnis von der „Karte“ der identifizierten Risiken haben oder dass sie die entsprechende Schulung erhalten und ermutigt werden, sich über etwaige Bedenken auszutauschen und in Bezug auf Absprachen und Korruption den Rat von Fachleuten einzuholen und d) Förderung einer Kultur der Integrität durch Festlegung eines Wertekatalogs (d.h. nicht nur minimaler Verfahrensnormen, die einzuhalten sind)<sup>35</sup>.

Berücksichtigung von Integritätsaspekten während der Auswahlphase durch a) Erhebung zufriedenstellender Nachweise über die Identität potenzieller Lieferanten und Subunternehmer einschließlich der wichtigsten Akteure mit rechtlicher Vertretungsbefugnis, b) Schwerpunktlegung auf Integritätsvereinbarungen, die im Rahmen einer Betrugsbekämpfungsstrategie für Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers und potenzieller Lieferanten zu entwickeln sind, und c) Ausschluss strafrechtlich verurteilter Bieter vom Vergabeverfahren<sup>36</sup>.

### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Der österreichische Verhaltenskodex („Die VerANTWORTung“) wurde im Jahr 2012 vom Bundeskanzleramt als nicht verbindliches Rechtsinstrument zur Sensibilisierung und Prävention von Korruption im öffentlichen Dienst veröffentlicht. Er besteht aus Erläuterungen zu allgemeinen Rechtsvorschriften in Bezug auf Interessenkonflikte und Korruption und einer Anleitung zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Das Dokument richtet sich an ein breites Publikum und wird sowohl an Führungskräfte als auch an Mitarbeiter auf allen Hierarchieebenen des öffentlichen Sektors verteilt. Obwohl es keine neuen Vorschriften oder Gesetze enthält, kann es als Beitrag zur Diskussion von Standards und Maßnahmen gegen Korruption und als Handreichung für alle Beteiligten verstanden werden. Es befasst sich mit Fragen wie der Annahme von Geschenken, Interessenkonflikten, Parteilichkeit oder illegalem Sponsoring. Darüber hinaus beinhaltet die allgemeine Schulung jedes öffentlichen Bediensteten in Österreich ein Modul, das die von den Bediensteten zu ergreifenden Schritte zur Betrugsbekämpfung im öffentlichen Sektor umfasst.*

#### **4.2.2 Unterrichtung der Öffentlichkeit**

Darüber hinaus können die folgenden Maßnahmen zur Verhütung von Verstößen gegen das Vergaberecht sowie zur Sensibilisierung von Auftraggebern und Bietern dienen:

- Veröffentlichung der häufigsten Verstöße im öffentlichen Auftragswesen,
- Veröffentlichung von methodischen Leitlinien,
- Veröffentlichung der Prinzipien der Auftragsvergabe,

---

<sup>35</sup> Siehe auch *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, 2016.

<sup>36</sup> Siehe insbesondere Teil III A der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung. Das Standardformular ist dem Anhang der Durchführungsverordnung (EU) 2016/7 der Kommission entnommen, die am 18. April 2016 in Kraft getreten ist.

- Veröffentlichung von bewährten Verfahren usw.

### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Das litauische Amt für öffentliches Auftragswesen informiert die Öffentlichkeit während seiner Öffnungszeiten und über das zentrale Portal für öffentliche Auftragsvergabe über Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe. Die Beratung erfolgt telefonisch und per E-Mail. Die Website des Amtes für öffentliche Auftragsvergabe wird regelmäßig aktualisiert und enthält Leitlinien für bewährte Verfahren, beispielsweise praktische Ratschläge zur Vermeidung von Fehlern bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zur korrekten Anwendung von Rechtsvorschriften in der Praxis.*

*Die Staatsanwaltschaft organisiert regelmäßig Schulungen zu den Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe sowie Tage der offenen Tür, an denen sowohl Auftraggeber als auch Lieferanten teilnehmen können. Dabei bietet sich Gelegenheit für interessante Diskussionen, Fragen und den Informationsaustausch, was auch generell zu besseren Kenntnissen auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens beiträgt.*

*Regelmäßig veröffentlicht die Staatsanwaltschaft sektorspezifische Übersichten und Analysen zum öffentlichen Auftragswesen. Diese tragen dazu bei, dass wesentliche gemeinsame Probleme der einzelnen Sektoren erkannt und entsprechende Lösungen gefunden werden können. Auf diese Weise können Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe analysiert und der Haushaltsvollzug überwacht werden.*

### 4.2.3 Hinweisgebersystem

Ein weiteres Instrument bewährter Verfahren zur Aufdeckung von Betrug und Korruption ist das Hinweisgebersystem.

#### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

*Das Hinweisgebersystem wurde im Jahr 2013 von der österreichischen Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft eingeführt. Es soll ihren Ermittlern den direkten Kontakt zu Hinweisgebern unter Wahrung der Anonymität dieser Personen ermöglichen. Sollten die Ermittler aufgrund der übermittelten Informationen zusätzliche Fragen haben, können sie sich somit direkt an den Hinweisgeber wenden. In diesem Fall haben die Hinweisgeber das Recht, zu entscheiden, ob sie anonym bleiben oder sich gegenüber den Ermittlern zu erkennen geben wollen. Das betreffende Tool ist als anonymes E-Mail-System eingerichtet worden und bietet den Bürgern die Möglichkeit, verdächtige Beobachtungen in ihrer beruflichen oder privaten Umgebung über einen Link auf der Website des Bundesministeriums der Justiz zu melden. Technisch ist das System so umgesetzt, dass der Urheber der Meldung nicht zurückverfolgt werden kann.*

*Zu folgenden spezifische Kategorien können gemäß dem österreichischen Strafgesetzbuch Informationen übermittelt werden: Korruption, Wirtschaftsstrafsachen, Sozialbetrug, Bilanz- und Kapitalmarktdelikte sowie Geldwäsche.*

*Die Website ist das Ergebnis weitreichender Entwicklungen auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung. Darüber hinaus hat sich das Bewusstsein der österreichischen Justiz nach der Einführung des Instruments erheblich verändert: Hinweisgebern entgegenzukommen und sie zu ermutigen, hat sich vor dem Hintergrund der jüngsten schwerwiegenden Korruptionsfälle in Österreich als nützlich erwiesen.*



## 4.3 Nationale Strategie für das öffentliche Auftragswesen

### **BEISPIEL FÜR EIN BEWÄHRTES VERFAHREN**

Griechenland hat im Januar 2017 eine nationale Strategie für das öffentliche Auftragswesen entwickelt und verabschiedet. Die Strategie spiegelt politischen Willen und Entschlossenheit wider, ebenso das Engagement und die Bereitschaft der Verwaltung. Sie wurde von der griechischen Behörde für das öffentliche Auftragswesen unter Beteiligung verschiedener anderer griechischer Behörden entwickelt, darunter das Generalsekretariat für die Korruptionsbekämpfung (die griechische AFCOS) und das Generalsekretariat für Investitionen und Entwicklung (zuständig für die Kohäsionspolitik und den Strukturfonds). Für die Koordinierung ihrer Umsetzung ist das Generalsekretariat für Handel zuständig. Die Strategie ist auf einen fünfjährigen Umsetzungszeitraum ausgelegt und umfasst die folgenden Ziele, Aktionen und Maßnahmen:

- Reform des Rechtsrahmens;
- Schaffung eines kohärenten und kohäsiven Rechtsschutzsystems;
- Reform und Rationalisierung des Registers der öffentlichen Auftraggeber und Einrichtung einer neuen Zentralen Auftragsvergabebehörde;
- E-Procurement durch Einführung und Integration innovativer und „intelligenter“ IT-Lösungen;
- Verbesserung der Bestimmungen für Transparenz, der Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung, der Innovation, der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes und der Sozialwirtschaft;
- Verbesserung des Zugangs für KMU und Menschen mit Behinderungen;
- Aktualisierung der Prüf-Standards und -Tools;
- Schulung und Zertifizierung von Personal, das im Bereich des öffentlichen Auftragswesens tätig ist;
- Festlegung zusätzlicher Maßnahmenpakete für die Hochrisikosektoren Gesundheitswesen und öffentliche Arbeiten.

Die Strategie für das öffentliche Auftragswesen ergänzt zwei weitere, sich überschneidende nationale Strategien: die nationale Antikorruptionsstrategie für den öffentlichen Sektor und die nationale Betrugsbekämpfungsstrategie für Strukturmaßnahmen. Diese umfassen Reformen und Maßnahmen, die unter anderem Folgendes betreffen:

- proaktive Kontrollen;
- Risikobewertung und Prüfungen;
- Verhaltenskodizes;
- Vermögensoffenlegung;
- Reform des Prüfmechanismus;
- interne Prüfungen;
- Archivierung von Beschwerden;
- Schutz von Hinweisgebern;
- Geldwäsche.

# Anhänge

## Anhang 1 – Liste der Referenzdokumente

*Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009*

*Preventing Corruption in Public Procurement, OECD, 2016*

*Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement – Helping governments to obtain best value for money, OECD, 2009*

*Fraud and Corruption Awareness Handbook – A handbook for civil servants involved in public procurement, Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung / Weltbank, 2013*

*Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, 2013, OLAF (Studie)*

*Öffentliche Auftragsvergabe: Die Kosten der Korruption, 2013, OLAF (Studie): Highlights bzw. Schwerpunktbereich: Positive bzw. negative Verfahren; die wichtigsten Empfehlungen an alle Behörden der EU und der Mitgliedstaaten*

*Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds, 2016, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (Bericht) Highlights bzw. Schwerpunktbereich: 2.9 Unregelmäßigkeiten; 3.7 Prüfbehörden; 6.2 Leitfäden; 7.5 Strafverfolgung; 7.7 Transparenz*

*Die Organe und Einrichtungen der EU können mehr tun, um den Zugang zu ihrer öffentlichen Auftragsvergabe zu erleichtern, 2016, Europäischer Rechnungshof (Sonderbericht)*

*Öffentliche Auftragsvergabe – Praktischer Leitfaden, 2015, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (Leitfaden)*

*Korruptionsbekämpfung in der EU: Reaktion auf die Bedenken der Unternehmen und der Zivilgesellschaft, 2015, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Stellungnahme)*

*Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU, 2015, Eurobarometer, GD Migration und Inneres (Bericht)*

*Korruption, 2012, Eurobarometer, GD Migration und Inneres (Bericht)*

### NÜTZLICHE LINKS

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153> (Englisch).

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (Englisch).

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/> (Englisch).

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/> (Englisch).

## Anhang 2 – Glossar

**ARACHNE:** Instrument zur Risikobewertung, das dazu beiträgt, risikobehaftete Verfahren, Projekte, Begünstigte und Verträge oder Auftragnehmer zu identifizieren, zu verhindern und zu erkennen. Ziel ist, den an der Verwaltung des ESIF beteiligten Behörden der Mitgliedstaaten ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie ihre Projekte mit dem höchsten Risiko ermitteln können.

**Audit (Prüfung):** Überprüfung der Tätigkeiten und Verfahren einer Einrichtung zwecks Sicherstellung, dass diese die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt und im Einklang mit den in der Strategie festgelegten Zielen, Budgets, Regeln und Standards steht. Diese Art der Überprüfung sollte in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden und dient dazu, etwaige Abweichungen zu ermitteln, die Korrekturmaßnahmen erfordern könnten.

**Prüfbehörde:** nationale, regionale oder lokale Regierungsbehörde oder Stelle, die funktionell unabhängig von der Verwaltungsbehörde und der Zertifizierungsbehörde ist; sie wird vom Mitgliedstaat für jedes operationelle Programm benannt und ist dafür verantwortlich, zu überprüfen, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem wie vorgesehen funktioniert.

**Angebotsmanipulation:** besondere Form der Absprache zwischen Unternehmen, die das Ergebnis eines Verkaufs- oder Kaufprozesses, bei dem Gebote abgegeben werden, nachteilig beeinflussen kann

**Bestechung:** Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils durch eine beliebige Person gegenüber einer Person in einer Machtposition (z. B. eines Beamten oder einer Beamtin, eines Mitglieds einer öffentlichen Versammlung mit Gesetzgebungs- oder Verwaltungsbefugnissen oder einer Person, die ein öffentliches oder privates Unternehmen leitet oder für ein solches Unternehmen in irgendeiner Eigenschaft arbeitet) oder Forderung oder Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils durch eine solche Person für sich selbst oder Dritte im Austausch für Handlungen oder die Unterlassung von Handlungen in Ausübung der Funktion der Person oder unter Verstoß gegen ihre Pflichten<sup>37</sup>.

**Interessenkonflikt:** Situation, in der ein Amtsträger ein privates Interesse hegt, das die unparteiische und objektive Ausübung seiner offiziellen Aufgaben<sup>38</sup> beeinflusst oder zu beeinflussen scheint. Unter privatem Interesse versteht man jeden Vorteil einer Person für sich selbst, ihre Familie, enge Verwandte, Freunde und Einzelpersonen oder Organisationen, zu denen sie geschäftliche oder politische Beziehungen unterhält oder unterhalten hat. Interessenkonflikte umfassen auch jede damit verbundene finanzielle oder zivilrechtliche Haftung. Nach der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 966/2012 des Rates besteht ein Interessenkonflikt, wenn eine am Haushaltsvollzug oder an der internen Prüfung beteiligte Person aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf einer Gemeinsamkeit der Interessen mit dem Begünstigten beruhen, seine oder ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen kann.

---

<sup>37</sup> Strafrechtsübereinkommen über Korruption, Straßburg, 27.1.1999.

<sup>38</sup> Europarat. Empfehlung Nr. R (2000) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten Verhaltensregeln für öffentliche Bedienstete, Artikel 13.

**Öffentliche Auftraggeber:** Nationale, regionale oder kommunale Behörden, öffentlich-rechtliche Einrichtungen und Verbände aus einer oder mehreren dieser Behörden oder einer oder mehreren dieser öffentlich-rechtlichen Einrichtungen.

**Kontrolle:** Laut der Haushaltsordnung jede Maßnahme, die ergriffen wird, um eine hinreichende Gewähr für die Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Vorgängen, die Verlässlichkeit der Berichterstattung, den Schutz von Vermögenswerten und Informationen, die Prävention, Aufdeckung und Korrektur betrügerischer Handlungen und Unregelmäßigkeiten und ihre Weiterverfolgung sowie die angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen zu gewährleisten. Kontrollen können verschiedene Überprüfungen beinhalten sowie auch die Umsetzung von politischen Maßnahmen und Verfahren zur Erreichung der in Satz 1 genannten Ziele.

**Wirtschaftsbeteiligter:** jede natürliche oder juristische Person oder jede andere Einrichtung, die an der Durchführung der Unterstützung aus dem Fonds beteiligt ist; hiervon ausgenommen ist ein Mitgliedstaat, der seine Befugnisse als Behörde ausübt. Für die Zwecke dieses Dokuments werden die Begriffe „Wirtschaftseinheit“ und „Wirtschaftsbeteiligter“ im Wesentlichen identisch verwendet.

**Veruntreuung:** Umleitung von Eigentum oder Geldern, die rechtmäßig jemandem in seiner formalen Position als Beauftragtem oder Verwahrer anvertraut wurden. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption hat „Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige Umleitung von Eigentum durch einen öffentlichen Bediensteten“ als Korruptionsdelikt identifiziert. Bei der Veruntreuung handelt es sich jedoch nicht unbedingt um ein Korruptionsdelikt – sie kann auch mit dem Ziel begangen werden, Betrug (durch einen einzelnen Akteur)<sup>39</sup> zu verüben.

**ESIF:** Europäische Struktur- und Investitionsfonds

**Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF):** Dienststelle der Europäischen Kommission, die für die Bekämpfung von gegen den Haushalt der Europäischen Union gerichtetem Betrug zuständig ist

**Betrugs- und Korruptionsbekämpfung:** Teil der umfassenderen Anstrengungen zur Bekämpfung von Finanzkriminalität und organisiertem Verbrechen, Vorgehen zur Bekämpfung aller widerrechtlichen Handlungen, die die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen können. Das Konzept stützt sich in erster Linie auf Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der sich gegen Handlungen richtet, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union wenden, und den Rat und das Europäische Parlament verpflichtet, nach Anhörung des Europäischen Rechnungshofs Maßnahmen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu ergreifen. Seit Juni 1999 ist das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) mit der Betrugsbekämpfung beauftragt. Auf der Grundlage der Kapitel 4 und 5 AEUV, die sich auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen beziehen, sind auch Eurojust und Europol befugt, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption zu unterstützen.

---

<sup>39</sup> Study on corruption in the healthcare sector, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Oktober 2012.

**Finanzielle Interessen der Union:** Nach der Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 Einnahmen, Ausgaben und Vermögensgegenstände, die im Haushaltsplan der Europäischen Union oder in den Haushaltsplänen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen und den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst sind.

**Betrug:** Wird gemäß Artikel 3<sup>40</sup> als Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union definiert:

**„a) in Bezug auf Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen,** jede Handlung oder Unterlassung betreffend

- i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden,
- ii) das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
- iii) die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden;

**b) in Bezug auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe,** zumindest wenn diese in der Absicht begangen wird, dem Täter oder einer anderen Person durch Schädigung der finanziellen Interessen der Union einen rechtswidrigen Vorteil zu verschaffen, jede Handlung oder Unterlassung betreffend

- i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden,
- ii) das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
- iii) die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden, wodurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden.

**c) in Bezug auf Einnahmen, bei denen es sich nicht um die** unter Buchstabe d genannten **Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln** handelt, jede Handlung oder Unterlassung betreffend

- i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Haushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, rechtswidrig vermindert werden,
- ii) das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
- iii) die missbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge;

**d) in Bezug auf Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln** jede im Rahmen eines grenzüberschreitenden Betrugssystems begangene Handlung oder Unterlassung betreffend

---

<sup>40</sup> Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, Artikel 3 (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29–41).

- i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Mehrwertsteuer-Erklärungen oder -Unterlagen mit der Folge, dass die Mittel des Unionshaushalts vermindert werden;
- ii) das Verschweigen einer mehrwertsteuerrelevanten Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
- iii) die Vorlage richtiger Mehrwertsteuer-Erklärungen zur betrügerischen Verschleierung einer nicht geleisteten Zahlung oder zur unrechtmäßigen Begründung von Ansprüchen auf Erstattung der Mehrwertsteuer.“

**Vorsätzliches Verhalten**<sup>41</sup>: Handlung, die eine Person mit der Absicht vornimmt, ein rechtlich geschütztes Interesse zu verletzen oder zu beeinträchtigen, oder in Kenntnis des Umstands vornimmt, dass ihr Verhalten geeignet ist, eine solche Verletzung oder einen solchen Schaden zu herbeizuführen, und bei der sie bereit ist, diese Folge gegebenenfalls in Kauf zu nehmen

**Unregelmäßigkeit**: Nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften bezeichnet der Begriff „Unregelmäßigkeit“ „jede(n) Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers ..., die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe“.

Für die Gemeinsame Agrarpolitik verweist Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 auf die Definition von Unregelmäßigkeiten in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95.

„Unregelmäßigkeiten“ sind jedoch für den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und nach Artikel 2 Absatz 36 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 „jede(r) Verstoß gegen Unionsrecht oder gegen nationale Vorschriften zu dessen Anwendung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines an der Inanspruchnahme von Mitteln aus den ESI-Fonds beteiligten Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Haushalt der Union in Form einer ungerechtfertigten Ausgabe bewirkt oder bewirken würde“. Dieselbe Definition wird in Artikel 2 Absatz 16 der Verordnung (EU) Nr. 223/2014 zu Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen eingeführt.

**Verdeckte Provision**: Form der ausgehandelten Bestechung, bei der eine Provision an die bestochene Person als Gegenleistung für erbrachte Dienste gezahlt wird. Gewöhnlich wird die Vergütung (Geld, Waren oder Dienstleistungen) im Voraus ausgehandelt. Die verdeckte Provision unterscheidet sich von anderen Arten der Bestechung dadurch, dass es eine stillschweigende Absprache zwischen den beiden Parteien gibt (und nicht eine Partei das Bestechungsgeld von der anderen erpresst). Der Zweck einer verdeckten Provision ist in der Regel, die andere Partei zur Zusammenarbeit bei einem rechtswidrigen Plan zu bewegen<sup>42</sup>. Die häufigste Form der verdeckten Provision besteht darin, dass ein Verkäufer eine betrügerische oder überzogene Rechnung vorlegt (oft für Waren oder Dienstleistungen, die nicht benötigt wurden, von minderwertiger Qualität sind oder beides), wobei ein Mitarbeiter

---

<sup>41</sup> Vgl. entsprechend Artikel 15 des Gesetzes Nr. 300/2005 (slowakisches Strafgesetzbuch).

<sup>42</sup> Study on corruption in the healthcare sector, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Oktober 2012.

des geschädigten Unternehmens bei der Zahlungssicherung hilft. Für seine Unterstützung bei der Zahlungssicherung erhält der Einzelne eine Art Entschädigung (Bargeld, Waren oder Dienstleistungen) oder eine Gefälligkeit (z. B. eine Arbeitsstelle, die ihm oder einem Verwandten angeboten wird). Verdeckte Provisionen treten häufig im Zusammenhang mit Korruption im Umfeld des Auftragswesens auf.

**Schutz der finanziellen Interessen der Union:** Gewährleistung von Effizienz und Transparenz bei der Generierung von Einnahmen (Agrarabgaben, Zuckerabgaben, Zölle, Mehrwertsteuereinnahmen und Einnahmen in Abhängigkeit vom BIP) für den EU-Haushalt und von Effizienz, Effektivität, Sparsamkeit und Transparenz bei der Verwendung dieses Haushalts und der von der EU verwalteten Haushalte sowie bei der Verwendung des Eigentums der EU sowie ihrer Organe und Einrichtungen

**Öffentliche Ausgaben:** alle öffentlichen Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen aus dem Haushalt der nationalen, regionalen oder kommunalen Behörden, dem dem ESIF zugewiesenen EU-Haushalt, dem Haushalt öffentlich-rechtlicher Einrichtungen oder dem Haushalt von Verbänden öffentlicher Einrichtungen oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen. Zur Bestimmung des Kofinanzierungssatzes für Programme, die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds erhalten, können die Ausgaben auch Finanzmittel umfassen, die gemeinsam von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bereitgestellt werden.

**Öffentlich-private Partnerschaft:** Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen und dem privaten Sektor, die es ermöglichen soll, qualitativ bessere Ergebnisse bei Investitionen in Infrastrukturprojekte oder in andere Bereiche des öffentlichen Dienstes zu erzielen. Partnerschaften können öffentliche Dienstleistungen effektiver erbringen, da sie den Vorteil haben, dass sie die Risikoteilung und die Bündelung von Fachwissen mit dem privaten Sektor nutzen können und Zugang zu zusätzlichen Kapitalquellen haben.

### **Öffentliche Auftragsvergabe:**

Die sechs wichtigsten Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen der Richtlinien von 2014:

- offenes Verfahren: am häufigsten angewandtes Verfahren (51 % aller vergebenen Aufträge). Die Angebote müssen bis zu einem bestimmten Datum eingereicht werden, und alle zulässigen Angebote werden bewertet.
- nichtoffenes Verfahren: Interessierte Lieferanten müssen zunächst ihre Qualifikation nachweisen, dann wird eine Auswahlliste erstellt, und nur die in die engere Wahl kommenden Lieferanten werden aufgefordert, ein Angebot abzugeben.
- wettbewerblicher Dialog: wird für komplexere Auftragsvergaben verwendet. Das Verfahren umfasst einen Dialog zwischen dem Auftraggeber und dem potenziellen Lieferanten mit dem Ziel, die beste rechtliche und/oder finanzielle Struktur eines Projekts zu ermitteln und zu definieren, um dem Bedarf oder den Zielen des Auftraggebers gerecht zu werden.
- Verhandlungsverfahren: Nach einer Ausschreibung und einer ersten Bewertung fordert der Auftraggeber die von ihm ausgewählten Wirtschaftsteilnehmer auf, ein erstes Angebot abzugeben. Anschließend verhandelt er die ersten und alle nachfolgenden



Angebote, mit Ausnahme des letzten Angebots, mit dem Ziel, den Inhalt der Angebote zu verbessern.

- Verhandlungsverfahren ohne Ausschreibung: kann nur in einer geringen Zahl von vorher festgelegten Fällen angewendet werden. Der Auftraggeber tritt in Vertragsverhandlungen mit einem oder mehreren Lieferanten ein.
- Innovationspartnerschaft: Der Auftraggeber wählt die Lieferanten auf Basis einer Anzeige aus und fordert sie nach dem Verhandlungsansatz auf, Ideen für die Entwicklung innovativer Arbeiten, Lieferungen oder Dienstleistungen einzureichen, die darauf abzielen, einen Bedarf zu decken, für den es kein geeignetes „Produkt“ auf dem Markt gibt. Der Auftraggeber kann solche Partnerschaften an mehr als einen Lieferanten vergeben.

*(Haushaltsordnung der EU)*

- *offenes Verfahren: Standardverfahren, das für jeden Auftrag angewendet werden kann und das mit der Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.) beginnt. Jeder interessierte Wirtschaftsbeteiligte kann ein Angebot einreichen.*
- *nichtoffenes Verfahren: Standardverfahren in zwei Schritten, das mit der Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union beginnt und für jeden Vertrag verwendet werden kann. Jeder interessierte Wirtschaftsteilnehmer kann die Teilnahme beantragen, aber nur aufgeforderte Personen können ein Angebot unterbreiten, das im zweiten Schritt bewertet wird. Eine Variante dieses Verfahrens ist das dynamische Beschaffungssystem mit ausschließlicher Verwendung elektronischer Mittel.*
- *Verhandlungsverfahren: Verfahren, das dem nichtoffenen Verfahren ähnlich ist und nur in Einzelfällen unabhängig vom Wert des Kaufs angewendet werden darf. Die eingereichten Angebote (technische und finanzielle Angebote) können verhandelt werden.*
- *Verfahren nach Aufruf zur Interessenbekundung: Mit dem Aufruf zur Interessenbekundung werden Kandidaten vorab ausgewählt oder Lieferanten registriert, die später aufgefordert werden können, Angebote in verschiedenen Vergabeverfahren einzureichen.*
- *Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung: außerordentliches Verfahren, das nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Umständen (z. B. extreme Dringlichkeit) zur Anwendung kommen kann. Verhandlungsverfahren für mittlere und niedrige Auftragswerte: Der öffentliche Auftraggeber muss die Wirtschaftsbeteiligten, die ihr Interesse bei einer vorherigen Bekanntmachung bekundet haben, zur Angebotsabgabe auffordern und kann darüber hinaus Bewerber seiner Wahl zur Abgabe eines Angebots auffordern. Bei Verträgen mit sehr geringem Auftragswert ist die Verhandlung mit einem einzigen vom Auftraggeber ausgewählten Kandidaten zulässig.*
- *wettbewerblicher Dialog: wird für komplexe Beschaffungen verwendet, bei denen der öffentliche Auftraggeber ohne einen Dialog mit potenziellen Bietern nicht in der Lage ist, die Mittel zur Deckung seines Bedarfs zu definieren oder zu bewerten, was der Markt in Bezug auf technische, finanzielle oder rechtliche Lösungen bieten kann.*
- *Innovationspartnerschaft: zweistufiges Verfahren zum Erwerb eines noch zu entwickelnden innovativen Produkts, für das kein gleichwertiges Produkt auf dem Markt verfügbar ist.*
- *Wettbewerb: Auf diese Weise kann der Auftraggeber nach einem Wettbewerbsverfahren mit oder ohne Vergabe von Preisen einen von einer Jury vorgeschlagenen Plan oder Entwurf*

erwerben. Der oder die erfolgreiche(n) Bieter wird bzw. werden dann zu Verhandlungen eingeladen, bevor der Vertrag unterzeichnet wird.

– *Verhandlungsverfahren für Bauaufträge: Bauaufträge (Kauf, langfristiges Leasing, Nießbrauchrecht, Leasing, Miete oder Mietkauf mit oder ohne Kaufoption, von Grundstücken, bestehenden Gebäuden oder anderen Immobilien) können im Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Bekanntmachung abgeschlossen werden, nachdem der lokale Markt erschlossen wurde.*

**Red Flag:** Warnsignal, Hinweis, Indikator für möglichen Betrug. Eine Red Flag bedeutet jedoch nicht, dass ein Betrug begangen worden ist; sie weist vielmehr darauf hin, dass ein bestimmter Tätigkeitsbereich besonderer Aufmerksamkeit bedarf, um das Vorliegen von Betrug ausschließen oder bejahen zu können. Einige Muster, Verfahren und spezifische Tätigkeitsformen sind jedoch Warnsignale, die auf Unregelmäßigkeiten oder Betrug hinweisen können.

**Risiko:** potenzielle Bedrohung, Ereignis(se), Tätigkeit(en) oder verpasste Gelegenheiten, die zu Unregelmäßigkeiten führen können, d. h. zu ungerechtfertigten Ausgaben, zur Notwendigkeit von Finanzkorrekturen oder zu Reputationsschäden für die Verwaltungs- und Kontrollsystemeinrichtung. Ein Risiko kann sich auf die Leistung der Verwaltungs- und Kontrollsystemeinrichtung oder sogar auf die Leistung des Verwaltungs- und Kontrollsystems als Ganzes auswirken.

**Risikobewertung:** einer der Schritte im Risikomanagementverfahren. Dabei werden zwei mit dem Risiko  $R$  verbundene Größen gemessen – die Höhe des potenziellen Verlusts  $L$  und die Wahrscheinlichkeit  $p$ , dass der Verlust eintritt.

**Risikomanagement:** kontinuierlicher, proaktiver und systematischer Prozess zur Identifizierung, Bewertung und Bewältigung von Risiken im Einklang mit den akzeptierten Risikoniveaus, der in jeder Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems durchgeführt wird, um eine angemessene Sicherheit bei der Erreichung der Ziele und der Betrugsverhütung zu gewährleisten.

**Wirtschaftliche Haushaltsführung:** Einhaltung des Sparsamkeitsprinzips durch die zuständige Behörde bei der Ausübung ihrer Tätigkeit, des Wirtschaftlichkeitsprinzips (Ermittlung des besten Verhältnisses zwischen eingesetzten Ressourcen und erzielten Ergebnissen) und des Effektivitätsprinzips bei der Erreichung der festgelegten spezifischen Ziele.

**Betrugsverdacht:** Laut den delegierten Verordnungen (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 und 2015/2973 der Kommission<sup>43</sup> bezeichnet der Begriff Betrugsverdacht eine Unregelmäßigkeit, aufgrund derer in dem betreffenden Mitgliedstaat ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren eingeleitet wird, um zu ermitteln, ob ein vorsätzliches Verhalten, insbesondere Betrug im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>44</sup>, vorliegt. Seit 2006 sind die

---

<sup>43</sup> ABl. L 293 vom 10.11.2015.

<sup>44</sup> Das Übereinkommen trat am 17. Oktober 2002 zusammen mit seinem ersten Protokoll und dem Protokoll über die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof in Kraft. Das zweite Protokoll trat am 19. Mai 2009 in Kraft.

Mitgliedstaaten verpflichtet, anzugeben, ob die Unregelmäßigkeit zu einem Betrugsverdacht Anlass gibt.